

ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2018-2019

11^e séance

Compte rendu intégral

2^e séance du mercredi 10 juillet 2019

Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



<http://www.assemblee-nationale.fr>

SOMMAIRE

PRÉSIDENTICE DE MME ANNIE GENEVARD

1. Organisation des communes nouvelles (p. 7228)

DISCUSSION DES ARTICLES (*suite*) (p. 7228)

Après l'article 2 (p. 7228)

Amendement n° 80 rectifié

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

Amendement n° 85 rectifié

M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales

Article 3 (p. 7228)

M. Jérôme Nury

Amendements n° 12, 58

Article 4 (p. 7229)

Mme Véronique Louwagie

Mme Émilie Guerel

M. Joaquim Pueyo

M. Sébastien Leclerc

Amendements n° 61, 68, 69, 70

Amendement n° 71

Amendement n° 81 et 84

Amendement n° 2 et 3

Après l'article 4 (p. 7235)

Amendement n° 78

Article 4 bis (p. 7236)

M. Jean-Claude Leclabart

Mme Emmanuelle Ménard

M. Sébastien Leclerc

Amendement n° 82

Après l'article 4 bis (p. 7236)

Amendements n° 18, 42, 72

Article 4 ter (p. 7239)

Amendement n° 7

Amendement n° 36

Après l'article 4 ter (p. 7240)

Amendement n° 73

Amendement n° 88, 89

Amendements n° 75, 74, 29

Article 5 (p. 7243)

Après l'article 5 (p. 7243)

Amendements n° 4, 37

Amendement n° 9

Amendement n° 38

Article 6 (p. 7246)

Mme Danielle Brulebois

Amendement n° 13

Amendement n° 8

Amendements n° 39, 19

Après l'article 6 (p. 7247)

Amendement n° 27 et 28

Article 7 (p. 7248)

M. Jean-Claude Leclabart

Amendement n° 63

Suspension et reprise de la séance (p. 7249)

Article 8 (p. 7249)

Amendements n° 77, 20, 79

Articles 9 et 10 (p. 7250)

Article 11 (p. 7250)

Amendement n° 64

Amendement n° 83

Après l'article 11 (p. 7251)

Amendement n° 6

Article 12 (p. 7251)

Amendements n° 1, 45

Après l'article 12 (p. 7253)

Amendement n° 59 et 60

Amendement n° 15

Amendements n° 21, 44, 17

EXPLICATIONS DE VOTE (p. 7255)

M. Joaquim Pueyo

M. Rémy Rebeyrotte

M. Arnaud Viala
M. Stéphane Baudu
M. Philippe Vigier

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 7256)

2. Ordre du jour de la prochaine séance (p. 7256)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE MME ANNIE GENEVARD

vice-présidente

Mme la présidente. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à vingt et une heures trente.)

1

ORGANISATION DES COMMUNES NOUVELLES

Suite de la discussion d'une proposition de loi

Mme la présidente. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, visant à adopter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires (n^{os} 1491, 2102).

DISCUSSION DES ARTICLES *(suite)*

Mme la présidente. Cet après-midi, l'Assemblée a poursuivi la discussion des articles, s'arrêtant à l'amendement n^o 80 portant article additionnel après l'article 2.

Après l'article 2

Mme la présidente. Je suis saisie de deux amendements identiques, n^{os} 80 rectifié et 85 rectifié.

La parole est à Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour soutenir l'amendement n^o 80 rectifié.

Mme Nicole Dubré-Chirat, *rapporteure de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.* Nous avons supprimé l'article 2 car il créait un collège de maires et de délégués disposant de délégations qui dessaisissaient les conseils municipaux. C'est pourquoi nous proposons la création d'une conférence du maire et des maires délégués, instance de coordination réunissant l'ensemble des maires pour débattre de toute question relative à la coordination de l'action publique sur le territoire de la commune nouvelle. Nous proposons d'y associer l'ensemble des maires. Par souci de cohérence, l'amendement modifie également le nom de cette instance.

Mme la présidente. La parole est à M. Rémy Rebeyrotte, pour soutenir l'amendement n^o 85 rectifié.

M. Rémy Rebeyrotte. Il est identique.

J'ajoute que l'ensemble des maires délégués pourront demander une réunion de la conférence du maire et des maires délégués, ce qui constitue un nouvel apport.

Mme la présidente. La parole est à M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales, pour donner l'avis du Gouvernement sur ces deux amendements identiques.

M. Sébastien Lecornu, *ministre chargé des collectivités territoriales.* Comme je l'ai indiqué dans la discussion générale, la réflexion juridique autour de la question de l'appellation de cette instance a fait l'objet d'un cheminement. On parlait initialement de bureau. Or cette appellation existe déjà dans le CGCT, le code général des collectivités territoriales : il s'agit du bureau communautaire des intercommunalités. Il fallait donc l'appeler autrement. Nous rejoignons ainsi notre volonté d'imaginer des conférences des maires des intercommunalités – cela fera du reste partie des dispositions figurant au projet de loi engagement et proximité. Le Gouvernement est donc favorable à ces deux amendements identiques.

(Les amendements identiques n^{os} 80 rectifié et 85 rectifié sont adoptés.)

Article 3

Mme la présidente. La parole est à M. Jérôme Nury.

M. Jérôme Nury. L'article 3 règle le problème de complétude du conseil municipal de la commune nouvelle entre la création de cette dernière et l'élection du maire. S'il s'agit d'une bonne mesure, nous ne réglons pas pour autant le problème de la complétude en cas de démission ou de décès du maire. Nous avons eu à connaître d'une telle situation dans le département de l'Orne, dans les communes de Rémalard-en-Perche et de Belforêt-en-Perche, que Véronique Louwagie connaît bien.

Certes, avec cette proposition de loi, le nombre de conseillers municipaux restera le même, ce qui représente une avancée, mais elle nécessitera d'en repasser par une élection municipale, avec une liste pléthorique. Il aurait été judicieux de déroger, au cours de la période transitoire, à la règle stricte de complétude ; nous aurions ainsi évité des élections municipales partielles lourdes, qui ne manqueront pas d'être organisées, à partir de 2021, dans les communes nouvelles créées. Il est dommage de ne pas être allé plus loin sur ce sujet ; je le regrette.

Mme la présidente. La parole est à Mme Barbara Bessot Ballot, pour soutenir l'amendement n^o 12.

Mme Barbara Bessot Ballot. Je le retire

(L'amendement n^o 12 est retiré.)

Mme la présidente. La parole est à Mme Danielle Brulebois, pour soutenir l'amendement n^o 58.

Mme Danielle Brulebois. Le regroupement des communes dans des communes nouvelles se poursuit, et cette proposition de loi, qui apporte une certaine souplesse, est bienvenue. Si elle va lever certains freins, d'autres persistent cependant. L'un d'entre eux m'a été signalé par les maires du Jura et par Mme Sylvie Vermeillet, sénatrice, qui a longtemps présidé l'Association des maires du Jura : en cas de fusion de communes en une commune nouvelle atteignant un certain seuil, la dotation particulière dite « dotation élu local » n'est pas maintenue. L'amendement vise à ce que, lors de la création de la commune nouvelle, le versement de la dotation élu local soit maintenu au bénéfice des communes fondatrices, afin qu'elles ne soient pas pénalisées par leur fusion.

Cette dotation, destinée à compenser les dépenses obligatoires entraînées par les dispositions législatives relatives aux autorisations d'absence, aux frais de formation des élus locaux et à la revalorisation des indemnités des maires et des adjoints, est attribuée aux communes dont la population, au regard des critères de la dotation globale de fonctionnement, est inférieure à 1 000 habitants. Or il arrive que, quand cinq communes, par exemple, fusionnent en une commune nouvelle, celle-ci perde le bénéfice de la dotation, ce qui est un peu injuste pour les élus locaux concernés, élus pour un mandat, alors même que le montant est inscrit au budget de l'État.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. Vous souhaitez, Mme Brulebois, le maintien de la dotation élu local pour les communes fondatrices d'une commune nouvelle. Aujourd'hui, cette dotation est versée aux communes de moins de 1 000 habitants, ce qui représente environ une dépense d'environ 60 millions d'euros par an pour quelque 21 000 communes éligibles.

Votre amendement soulève deux difficultés. Premièrement, une commune déléguée n'est pas une commune et n'a donc pas d'existence juridique. Il est donc logique qu'elle perde le bénéfice d'une telle dotation. Deuxièmement, on ne peut pas non plus la verser aux seules communes nouvelles de plus de 1 000 habitants au prétexte que l'une des communes déléguées en comptait moins de 1 000 auparavant.

Comme l'ensemble des concours financiers de l'État – nous en avons parlé dans la discussion générale et le ministre a largement répondu sur ce point –, ce sujet a davantage vocation à être rediscuté dans le cadre du projet de loi de finances.

L'avis de la commission est défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Sébastien Lecornu, ministre. Un mot sur le fonctionnement de la DPEL, la dotation particulière élu local : il s'agit effectivement d'une dotation que vous votez dans le cadre du projet de loi de finances et qui représente chaque année une dépense légèrement supérieure à 60 millions d'euros, bénéficiant aux communes de moins de 1 000 habitants selon un critère de potentiel financier, c'est-à-dire de richesse. En clair, une petite commune qui a les moyens financiers de payer cette indemnité à ses élus ne bénéficie pas de la DPEL : il s'agit véritablement d'une aide apportée aux petites communes qui n'en ont pas la capacité.

Pour répondre à votre question, une commune nouvelle de moins de 1 000 habitants ayant un potentiel financier fragile devient alors une commune comme les autres et reste de ce fait éligible à la DPEL. Je pense qu'il faut le dire afin de ne pas laisser à penser que ce ne serait plus le cas ; tel n'était pas le sens de vos propos, madame la députée, mais je pense plutôt aux élus qui vous ont saisie.

Nous revenons à ce que certains de vos collègues ont indiqué tout à l'heure : dès lors que la majoration de 5 % de la DGF – la dotation globale de fonctionnement – est prévue au bénéfice des communes nouvelles, ce qui représente tout de même plus de 30 millions d'euros par an, que nous soustrayons d'ailleurs par écrêtement de la dotation forfaitaire, un accompagnement financier existe déjà. Tout à l'heure, nous avons débattu de l'alternative entre carotte ou bâton, et j'ai répondu sur ce point. En l'occurrence, il s'agit typiquement d'un exemple de dépense nouvelle à laquelle une commune nouvelle doit pouvoir faire face : les 5 % de majoration de DGF y contribuent amplement.

Enfin, si nous ouvrons ainsi – j'aurai l'occasion de le redire cet automne – une brèche dans le fonctionnement de la DPEL dans ce cas précis des communes nouvelles, nous serions amenés à l'élargir dans de nombreuses situations, ce qui ne me semble pas forcément souhaitable.

Je vous demande donc de retirer l'amendement. À défaut, même si cela me fend le cœur, j'y serai défavorable.

Mme la présidente. Madame Brulebois, retirez-vous l'amendement ?

Mme Danielle Brulebois. Oui.

(L'amendement n° 58 est retiré.)

(L'article 3 est adopté.)

Article 4

Mme la présidente. La parole est à Mme Véronique Louwagie.

Mme Véronique Louwagie. À ce jour, la commune nouvelle issue de la fusion de toutes les communes membres d'un même EPCI – établissement public de coopération intercommunale – a l'obligation de se rattacher à un autre EPCI à fiscalité propre. Or force est de constater que cette contrainte constitue, dans certains cas, un frein à la formation de communes nouvelles.

Pour autant, dans un EPCI, les élus ont l'habitude de travailler ensemble et disposent de ce fait de toutes les libertés et de tous les atouts pour organiser une commune nouvelle. Obliger cette dernière à une telle adhésion, alors que, par définition, elle possède la taille suffisante pour assumer elle-même les compétences intercommunales, mérite d'être modifié. Dans ce sens, je salue l'article 4, qui n'obligera plus la commune nouvelle issue de la fusion de toutes les communes d'un même EPCI à adhérer à un autre EPCI. Cette réponse pleinement justifiée à une situation concrète était attendue.

Au demeurant, monsieur le ministre, je vous rejoins sur les deux garanties que vous avez apportées dans votre propos à propos de la création de la nouvelle entité, la commune-

communauté: l'absence de remise en cause des EPCI; la légitimité démocratique, qui, selon moi, est essentielle. Une telle situation doit résulter d'un choix, d'une volonté des élus.

Vous nous avez apporté un début de réponse s'agissant de l'étude d'impact sur les conséquences financières. Je pense néanmoins qu'il faut considérer avec précision l'ensemble de ces éléments: le coefficient d'intégration fiscal, la situation du SPIC – le service public industriel et commercial – et l'ensemble des dotations, qu'il s'agisse de la DGF, de la DNP – la dotation nationale de péréquation – ou des dotations de solidarité. Je crois qu'il est très important, entre l'examen de ce texte et celui du projet de loi de finances pour 2020, qu'un certain nombre d'informations puissent nous être communiquées concernant les effets financiers de ce dispositif.

Mme la présidente. La parole est à Mme Émilie Guerel.

Mme Émilie Guerel. Cet article est au cœur de la proposition de loi: il prévoit qu'une commune nouvelle, appelée « commune-communauté », issue de la fusion de l'ensemble des communes d'un même EPCI, puisse décider de ne pas rejoindre un autre établissement.

Je tiens à souligner que la création de communes-communautés reposera sur le volontariat et ne constituera en aucun cas une obligation. Nous estimons, d'une part, que la commune nouvelle issue de cette fusion dispose de la taille suffisante pour assurer elle-même les compétences habituellement transférées au niveau intercommunal et, d'autre part, que l'obligation d'adhérer à un nouvel EPCI pourrait avoir un effet dissuasif sur la fusion des communes, alors même que l'objectif de faire baisser le nombre de communes est rempli par la création de la commune-communauté.

Puisque cet article tend à permettre à ces communes d'évoluer sans les contraindre dans un cadre excessivement rigide, je voterai en sa faveur.

Mme la présidente. La parole est à M. Joaquim Pueyo.

M. Joaquim Pueyo. Cet article va dans le bon sens. Je retiendrai les mêmes arguments que Véronique Louwagie concernant la possibilité de transformer une CDC – communauté de communes – en commune nouvelle, comme le prévoit déjà actuellement la législation en vigueur.

Toutefois, obliger une commune nouvelle à adhérer à une CDC soulevait beaucoup de difficultés et créait de nombreux freins, notamment sur les territoires où nous avons encore des CDC à dimension humaine, regroupant entre 5 000 et 10 000 habitants. Celles-ci peuvent facilement se transformer en commune nouvelle en reprenant la compétence de la CDC, qui a intégré notamment des compétences optionnelles importantes tout en laissant aux communes déléguées des compétences de proximité.

Je crois qu'il s'agit d'une très bonne disposition, que j'appellais de mes vœux depuis très longtemps et que nous n'avions pas pu faire passer dans la dernière loi sur ce sujet. Je trouve qu'il est intelligent d'offrir une telle possibilité.

Il restera effectivement à régler la fiscalité et les dotations, comme Mme Louwagie l'a indiqué, afin que l'opération ne se solde pas par une moins-value pour la commune nouvelle.

Les communes concernées pourront évidemment toujours adhérer à une autre intercommunalité mais, quand je vois les difficultés qu'une telle adhésion pose en matière de lissage des

impôts, je trouve que cette évolution va simplifier le dispositif. En outre, comme vous l'avez dit en introduction, elle va renforcer la notion de commune. Je suis par conséquent très favorable à l'article 4.

Mme la présidente. La parole est à M. Sébastien Leclerc.

M. Sébastien Leclerc. Mon propos sera un peu en décalage avec l'article 4, qui a pour but d'inciter à la création de communes nouvelles et de faciliter le bon fonctionnement de celles qui existent déjà.

Je voudrais vous alerter sur la situation d'une commune historique qui avait un mode différencié de gestion de son assainissement: la commune nouvelle ne peut donc fusionner les différents budgets annexes afférents aux réseaux d'assainissement. La situation de ces budgets est pourtant très disparate, et une fusion permettrait d'équilibrer un budget déficitaire par un budget excédentaire.

En outre, il convient de noter que la simplification administrative qui doit découler de la création d'une commune nouvelle n'est pas au rendez-vous et que le maintien de plusieurs budgets annexes parallèle génère, pour les services de l'État comme pour les services municipaux, un surcroît de travail administratif inutile.

Je pense que ce sujet pourrait être traité par voie réglementaire et je serais heureux, monsieur le ministre, que vous puissiez apporter une réponse.

Mme la présidente. La parole est à Mme Bénédicte Taurine, pour soutenir l'amendement n° 61, qui tend à supprimer l'article 4.

Mme Bénédicte Taurine. Nous demandons en effet la suppression de cet article.

M. Bruno Millienne. Cela ne va pas être possible...

Mme Bénédicte Taurine. Nous considérons en effet qu'une commune nouvelle issue de la fusion de l'ensemble des communes d'un EPCI prendrait une taille beaucoup trop importante, qui limiterait la proximité et les échanges démocratiques. C'est exactement l'argument que nous avons avancé tout à l'heure pour nous opposer à la proposition de loi.

M. Stéphane Baudu. Justement, nous avons déjà tranché sur ce point!

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission?

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. Nous avons eu ce débat en commission. Je ne comprends pas très bien les raisons de votre opposition à cet article.

M. Bruno Millienne. Il n'y en a pas, ne cherchez pas!

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. La création d'une commune-communauté résulterait d'une démarche volontaire des communes, encadrée par une délibération. Il ne s'agit nullement d'amplifier le mouvement de remise en question des communes nouvelles au profit des EPCI, contrairement à ce que vous écrivez dans votre exposé sommaire, mais simplement de permettre à une commune nouvelle disposant d'une taille suffisante parce qu'elle inclut toutes les communes d'un EPCI, de ne pas en rejoindre une autre. J'y vois plutôt une plus grande simplicité d'organisation et davantage de démocratie locale.

M. Stéphane Baudu. Très bien!

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. L'avis est donc défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Sébastien Lecornu, ministre. Il est défavorable, pour les mêmes raisons. Je me suis exprimé très longuement, tout à l'heure, sur le fonctionnement de la commune-communauté. Il faut d'ailleurs retenir, une fois de plus, que cette dernière est davantage commune que communauté.

Mme la présidente. La parole est à Mme Cécile Untermaier.

Mme Cécile Untermaier. Le groupe Socialistes et apparentés ne votera pas en faveur de cet amendement.

Je comprends néanmoins les préoccupations exprimées par Mme Taurine, notamment s'agissant de la démocratie, qui est son souci principal. Je rejoins une inquiétude de mon groupe : un texte décidant de l'organisation d'un territoire doit associer les habitants d'une manière ou d'une autre, non pas en opposant démocratie représentative et consultation citoyenne, mais en créant une alchimie qui permette aux élus et aux habitants de se rencontrer, à un moment ou à un autre.

Je le dis d'autant plus aisément que j'ai connaissance, sur mon territoire, d'expériences dans lesquelles certains élus ont blessé des habitants, sans doute par maladresse plus que par volonté de les ignorer. C'est pourquoi, me semble-t-il, nous devons aider les élus à s'engager sur la voie de la démocratie participative ; celle-ci ne nie pas leur responsabilité et leur pouvoir, lesquels découlent de leur élection, mais les aide à s'inscrire dans une démarche responsable vis-à-vis d'un dispositif qui, rappelons-le, s'adresse d'abord à la population.

(L'amendement n° 61 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. La parole est à M. Paul Molac, pour soutenir l'amendement n° 68.

M. Paul Molac. Dans le respect de la libre administration des collectivités locales, cet amendement tend à préciser que la création de la commune-communauté est de droit lorsque les conditions requises ont été atteintes, et qu'elle n'est ainsi pas soumise à la volonté du préfet.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. Nous sommes tous attachés à la libre administration des collectivités territoriales, mais le préfet, représentant de l'État, est également le garant de l'ordre territorial, du fait du regard extérieur qu'il porte sur l'aménagement du territoire. Pour la création d'un EPCI, il lui appartient par exemple d'apprécier la cohérence spatiale, économique et sociale du périmètre envisagé.

C'est la même chose pour les communes nouvelles. Il n'est donc pas question de supprimer le pouvoir d'appréciation du préfet : avis défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Sébastien Lecornu, ministre. Dans les faits, nulle part en France, je ne connais un cas de commune nouvelle dont la création aurait été refusée par le préfet, qui expliquerait aux conseils municipaux s'étant exprimés favorablement qu'il refuse de prendre l'arrêté. Si un préfet devait agir ainsi, j'imagine d'ailleurs que, dans la minute même, les

membres du Gouvernement chargés de ces questions seraient saisis par les parlementaires des départements concernés.

Par ailleurs, un principe ancien – j'en ai parlé dans ma réponse assez longue au président Mélenchon – veut, depuis les lois du 11 novembre 1789 et de décembre 1789, et même, par certains aspects, depuis l'adoption de la Constitution de la V^e République, que l'État, en France, soit le garant de la carte administrative et territoriale. Au demeurant, lors de l'examen de la loi de finances, nous définissons des critères de péréquation entre les collectivités, en fonction de leur niveau de richesse ; il n'est donc pas anormal que l'État puisse parfois regarder de près ce qui se passe dans ces collectivités.

Imaginons un cas d'école : dans un département, n'interviendraient que des fusions de communes à fort potentiel fiscal et financier, qui laisseraient de côté des communes très défavorisées. Le Parlement, même en mobilisant tous les critères de péréquation du monde, ne pourrait pas rattraper le coup. Il est donc bel et bon, je le crois, de conserver l'avis du préfet, qui, je le rappelle, se matérialise par un arrêté, c'est-à-dire par un acte de droit, qui fait grief et peut être attaqué, pour des raisons de forme comme de fond, devant le juge administratif.

Je vous demande donc, monsieur Molac, de retirer votre amendement.

Mme la présidente. Le retirez-vous, monsieur Molac ?

M. Paul Molac. Non.

Je conçois très bien que la plupart des préfets soient des gens intelligents, au contact des élus locaux et de la base, et qui essaient de faire en sorte que la mayonnaise prenne.

Je crois cependant que nous divergeons sur la question de la légitimité. J'ai tendance à penser qu'elle est du ressort des élus : la démocratie, selon moi, passe avant l'État. C'est une question importante, dont je sais qu'elle reste toujours relativement délicate en France. J'estime que le dernier mot revient aux élus locaux, non au préfet.

En revanche, je vous rejoins totalement s'agissant de la péréquation. Le fédéraliste que je suis estime effectivement que celle-ci relève du rôle de l'État. C'est d'ailleurs le cas dans tous les États fédéraux.

Pour autant, on ne doit pas empêcher les élus qui le désirent de constituer une collectivité. S'ils créent une collectivité riche, rien n'empêche de les ponctionner et de reverser le montant correspondant aux collectivités pauvres. Cette idée était d'ailleurs à l'œuvre au moment de la constitution des grandes régions. Je crois cependant que ce n'est pas ainsi que nous parviendrons à mettre de la cohérence dans nos collectivités locales.

Mme la présidente. La parole est à M. Aurélien Pradié.

M. Aurélien Pradié. Je rejoins totalement l'argumentation de notre collègue Molac et je remarque, monsieur le ministre, que votre réponse était légèrement hors sujet. L'amendement ne porte pas sur l'hypothèse selon laquelle un préfet pourrait s'opposer à la création d'une commune nouvelle ; il traite de l'hypothèse selon laquelle un préfet pourrait s'opposer à la création d'une nouvelle intercommunalité du fait de cette commune nouvelle.

Nous sommes d'accord sur un point : je ne pense pas que, jusqu'à présent, un préfet se soit opposé à la création d'une commune nouvelle. Nous pouvons toutefois considérer comme problématique le fait qu'il possède ce pouvoir, même si vous parlez pratiquement de salubrité publique en évoquant cette compétence d'organisation du territoire. On ne peut pas, d'un côté, souhaiter la création des communes nouvelles, affirmer que les élus locaux ont toute compétence, légitimité et intelligence pour les constituer, et, de l'autre côté, faire peser sur eux le verrouillage éventuel du préfet. Si le problème ne se pose pas aujourd'hui, lorsque la dynamique sera plus grande, il n'est pas à exclure que ce verrou commence à fonctionner, et donc que la volonté légitime des élus municipaux ne soit pas respectée.

L'article sur lequel porte l'amendement de notre collègue Molac est non pas celui qui crée les communes nouvelles, mais celui qui crée une nouvelle intercommunalité. Si un préfet ne peut pas s'opposer à la création d'une commune nouvelle, il pourrait tout à fait s'opposer à une intercommunalité et, dans ce cas, revenir à la base, c'est-à-dire à la création d'une commune nouvelle, puisque cette dernière aurait été voulue sur le périmètre intercommunal. L'amendement proposé par Paul Molac relève donc du bon sens.

Je terminerai d'un mot, monsieur le ministre : vous avez raison, tout cela est l'héritage d'une époque où l'État arbitrait l'organisation territoriale. À cette époque, toutefois, il n'y avait ni commune nouvelle ni intercommunalité : les collectivités intercommunales n'existaient pas et, surtout, elles ne détenaient donc pas la compétence essentielle de la puissance publique, à savoir l'investissement local. Vous conviendrez que les temps ont quelque peu changé en matière de décentralisation ; il serait temps que la littérature juridique évolue elle aussi.

Mme la présidente. La parole est à M. le ministre.

M. Sébastien Lecornu, ministre. On l'a dit pendant les échanges de près d'une demi-heure qui ont précédé la fin de la séance précédente : la commune-communauté n'est pas un EPCI ; c'est une commune sans affiliation à un EPCI. Tel est le droit. Mon explication est donc exacte : un préfet ne s'oppose pas, en refusant de prendre un arrêté, à la création d'une commune-communauté, car, dans l'expression « commune-communauté », vous devez entendre seulement « commune », et pas « EPCI ».

Ensuite, s'agissant du rôle de l'État dans la carte territoriale, je suis ouvert à toutes formes de réflexions et de débats. Monsieur Pradié, vous avez vous-même été confronté, dans votre circonscription, à une situation de désaccord entre des élus locaux, certains maires défendant une option de regroupement intercommunal tandis que d'autres, tout aussi légitimes, en défendaient une autre – ils le faisaient d'ailleurs pour des raisons tenant à des temps plus anciens, pour lesquels vous n'aviez pas d'intérêt particulier, je le redis ici publiquement. Or que se passe-t-il en cas de difficultés de ce type ? Chacun se retourne vers l'État, tout simplement. Il faut donc bien que ce dernier puisse jouer un rôle d'arbitre.

Je crois beaucoup à la décentralisation et suis fondamentalement girondin, pour reprendre une autre conversation que nous avons eue tout à l'heure. Je crois à la responsabilité des élus locaux. Toutefois, quand il arrive que des majorités aient du mal à se créer, il faut bien que quelqu'un décide. Le nombre de fois où des parlementaires interviennent auprès des membres du Gouvernement, aujourd'hui comme hier,

pour tenter de trouver des solutions de médiation, illustre bien ce besoin d'un État médiateur. Ce n'est pas être dogmatique que de le dire.

(L'amendement n° 68 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. La parole est à M. Paul Molac, pour soutenir l'amendement n° 69.

M. Paul Molac. J'ai déposé plusieurs amendements s'inscrivant dans la même veine.

Il s'agit, en l'occurrence, de préciser que, lorsque la moitié des conseils municipaux des communes incluses dans le périmètre de la commune nouvelle, représentant au moins la moitié de sa population, ont délibéré en faveur du rattachement à un même EPCI à fiscalité propre, le représentant de l'État dans le département ne peut s'opposer à cette demande lors de la création de la commune nouvelle, après accord de l'organe délibérant de l'établissement de rattachement envisagé et après avis des communes qui en sont membres.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. Je vous donnerai la même réponse qu'à l'amendement précédent : l'appréciation du préfet est nécessaire, ce dernier étant le représentant de l'État et le garant de l'organisation territoriale. L'avis est défavorable.

(L'amendement n° 69, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.)

Mme la présidente. La parole est à M. Paul Molac, pour soutenir l'amendement n° 70.

M. Paul Molac. Il vise à rendre impossible l'opposition du préfet au souhait exprimé par les communes constitutives de la future commune-communauté quant à leur rattachement à un EPCI. En effet, il est difficilement compréhensible qu'une autorité administrative puisse bénéficier d'un tel pouvoir de veto sur les modalités d'organisation politique d'assemblées élues au suffrage universel direct.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. Je vous donne la même réponse : nous conservons l'appréciation du préfet, en raison de la garantie qu'il représente en matière d'aménagement du territoire. L'avis est défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Sébastien Lecornu, ministre. Défavorable.

Mme la présidente. La parole est à M. Aurélien Pradié.

M. Aurélien Pradié. J'ai besoin d'un éclaircissement. Dans le cas d'un ensemble de communes formant une commune-communauté de communes et décidant de former une commune nouvelle, si je comprends bien, l'intercommunalité tomberait de fait, mais l'avis du préfet serait-il requis ? Je crois comprendre que oui, ce qui signifierait qu'indirectement, le préfet voulant empêcher une question intercommunale pourrait purement et simplement empêcher la création de la commune nouvelle. Ma question, si j'essaie de la résumer, est la suivante : dans le cas où un ensemble de communes situées dans le périmètre d'une intercommunalité décide de former une commune nouvelle et que cela pose problème

dans le schéma intercommunal tel qu'il a été fixé par le préfet, celui-ci peut-il s'opposer à leur décision ? D'après ce que je comprends, oui.

Mme la présidente. La parole est à M. le ministre.

M. Sébastien Lecornu, ministre. Votre question nous ramène à une étape antérieure du débat, monsieur Pradié, mais, pour vous, je rembobine bien volontiers.

Aucun problème ne se posera à propos du schéma intercommunal du département en question. Si l'ensemble des communes adhérant à un EPCI, ayant plus de 15 000 habitants et répondant à tous les critères que vous connaissez très bien, décident de former une seule commune nouvelle épousant le périmètre de cette intercommunalité, l'ensemble des dispositions de droit commun que vous connaissez tout autant, qui permettent de créer une commune nouvelle, s'appliquent : délibération à l'unanimité dans toutes les communes et, à défaut d'unanimité, système de consultations à la majorité des deux tiers – bref, vous connaissez tout cela. Une fois obtenue l'unanimité, il faut en plus – nous allons en parler lorsque nous examinerons certains amendements à venir – que l'ensemble des communes déclarent ne pas vouloir s'affilier à un EPCI existant, nous en avons déjà débattu avec vos collègues Louwagie et Nury avant la pause du dîner. Dès lors que ces conditions sont remplies, l'ensemble de la commune exerce l'intégralité des compétences du bloc communal, telles qu'elles existent dans la loi, ainsi que celles qui auraient été déléguées à l'intercommunalité si elle avait existé.

Ce modèle existe déjà en droit et s'applique dans certaines îles, certes éloignées de Cahors, par exemple dans le golfe du Morbihan, en Vendée ou en Charente-Maritime : les communes n'y sont pas affiliées à un EPCI, et cela marche très bien. Le système fiscal et celui des dotations y fonctionnent de manière traditionnelle – j'ai répondu tout à l'heure à cette interrogation concernant le FPIC, le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales, par exemple. Évidemment, ces communes ne bénéficient pas de toutes les dotations de l'intercommunalité, puisqu'elles ne sont pas intégrées, mais forment un seul bloc communal. En clair, elles forment une commune nouvelle qui n'est affiliée à aucun EPCI.

Quant au préfet, enfin, il faut effectivement qu'il prenne l'arrêté. Mais, comme vous êtes bon en droit, monsieur Pradié, vous savez très bien que si, toutes les conditions légales – les conditions inscrites dans la loi, celle que vous votez – étant remplies, le préfet refusait de prendre un arrêté, sa décision ferait grief et le juge administratif pourrait bien sûr en être saisi, comme d'habitude.

Donc, là encore, n'allons pas chercher de loup là où il n'y en a pas. Ce modèle, assez simple, permet de répondre à des cas très précis et très résiduels, je le disais tout à l'heure : si des communes veulent, de bonne volonté, former un ensemble nouveau, on ne va pas les en empêcher en leur objectant qu'elles doivent s'affilier à un EPCI plus important voisin de la commune nouvelle. C'est le but de cet article conçu par le Sénat, notamment par l'auteur de la proposition de loi, Mme Gatel.

M. Thierry Benoît. Très bien !

M. Sébastien Lecornu, ministre. Voilà, monsieur Pradié, ce que nous avons dit tout à l'heure, et que j'ai eu plaisir à répéter devant vous.

Mme la présidente. La parole est à M. Thierry Benoît.

M. Thierry Benoît. Je tenais à intervenir dans cette partie du débat pour conforter le Gouvernement – et je me tourne vers mon collègue breton Paul Molac – dans l'idée que les préfets doivent être garants de ces réorganisations. Je vais vous expliquer pourquoi je tiens à le dire à ce moment du débat : l'histoire jugera très sévèrement les lois territoriales de M. Hollande et de ses premiers ministres, que ce soit la loi MAPTAM, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, la carte des régions, la loi NOTRe, portant nouvelle organisation territoriale de la République, ou le redécoupage des intercommunalités.

Mme Cécile Untermaier. Cela n'a rien à voir avec le texte !

M. Thierry Benoît. Si : nous sommes en plein dans le débat, il y a bien un rapport, et je vais prendre le temps de le démontrer.

Certains redécoupages d'intercommunalités, madame Untermaier, se sont faits autour de la carrière politique de certains élus.

Mme Cécile Untermaier. Et surtout de préfets...

M. Thierry Benoît. Les préfets, eux, doivent être garants de réalités historiques, économiques et sociales. Ainsi, dans le département d'Ille-et-Vilaine, où je vis et dont je suis l'un des élus, en pays de Fougères, on a fragilisé un territoire pour satisfaire des considérations d'ordre politique ! Si, à l'époque, le préfet Patrick Strzoda, désormais directeur de cabinet d'Emmanuel Macron, avait eu cette possibilité, cette force, cette légitimité confortée, le territoire dans lequel je vis n'aurait pas été fragilisé comme il l'a été !

C'est pour cette raison, monsieur le ministre, que je vous soutiens totalement dans l'idée que certains des articles de cette loi ne doivent pas être destinés à permettre des petits arrangements locaux. Je m'en tiens là pour l'instant.

Mme la présidente. La parole est à M. Jérôme Nury.

M. Jérôme Nury. Je partage tout à fait votre argumentation sur la commune-communauté, monsieur le ministre. Néanmoins, vous nous avez indiqué que, finalement, la commune-communauté ne recevrait que les DGF, non les dotations d'intercommunalité. Or une commune nouvelle qui se crée à partir d'une intercommunalité va recevoir, pendant trois ans, non seulement sa DGF mais aussi sa dotation d'intercommunalité, qui viendra dans sa base de DGF. Je voudrais donc que vous nous confirmiez que cela ne changera pas pour une commune-communauté.

Mme la présidente. La parole est à M. Paul Molac.

M. Paul Molac. J'ai bien entendu les propos de notre collègue Benoît, qui a raison : dans certains cas, les choses peuvent se passer comme il l'a dit. Mais les préfets eux-mêmes ne sont pas toujours à l'abri des pressions. Je connais des situations où le préfet a finalement pris fait et cause pour le président du département, alors que d'autres solutions étaient possibles – j'en avais, pour ma part, retenu une différente, qui me semblait meilleure. Vous comprenez bien que, dans ces cas, le préfet n'incarne pas toujours l'alpha et l'oméga de l'impartialité, au-dessus de la mêlée. Il peut aussi être influencé, en particulier par les grands élus. C'est pourquoi je préfère, pour ma part, donner directement aux élus locaux.

Mme la présidente. La parole est à M. le ministre.

M. Sébastien Lecornu, ministre. En un mot, rien ne changera. Comme je vous le disais tout à l'heure – mais nous ferons bien sûr comme vous voudrez –, vous aurez tout loisir, lors de l'examen du projet de loi de finances, précisément de la mission RCT – « Relations avec les collectivités territoriales » –, de nous interroger à nouveau sur tout le système de dotations pour l'ensemble des EPCI, des communes nouvelles, et pour l'ensemble du dispositif. Je renvoie la suite de la discussion sur ces sujets aux débats sur le projet de loi de finances, mais, je vous le répète, il n'est pas prévu de changer les choses que vous avez évoquées.

(L'amendement n° 70 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. L'amendement n° 71 de M. Paul Molac est défendu.

Quel est l'avis de la commission ?

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. Il est défavorable puisque nous conservons la majorité des deux tiers, qui est le principe du droit commun, plutôt que d'instituer un autre processus.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Sébastien Lecornu, ministre. En un mot, qui me permettra d'être encore plus rapide dans la suite, nous répétons depuis tout à l'heure – et même depuis quinze heures – que les communes nouvelles ont vocation à être des communes comme les autres. Dans ces conditions, commencer à changer des règles comme celles de la majorité qualifiée pour les seules communes nouvelles, ce serait le début de la création d'une autre catégorie de communes.

M. Thierry Benoit. Il a raison !

M. Sébastien Lecornu, ministre. J'essaie donc simplement d'être cohérent avec ce que nous faisons et avec ce que j'ai entendu dire, dans la discussion générale, par les représentants de chaque groupe.

Je vous demande donc de retirer cet amendement, parce que, si l'on commençait à partir dans cette direction, on se lancerait, je crois, dans une autre œuvre législative.

M. Bruno Millienne. Excellente réponse, monsieur le ministre !

M. Paul Molac. Je retire mon amendement !

(L'amendement n° 71 est retiré.)

Mme la présidente. Les amendements n°s 81 et 84 de Mme Nicole Dubré-Chirat sont rédactionnels.

(Les amendements n°s 81 et 84, acceptés par la commission et le Gouvernement, sont adoptés.)

Mme la présidente. Je suis saisie de deux amendements, n°s 2 et 3, qui peuvent faire l'objet d'une présentation groupée.

La parole est à Mme Catherine Kamowski, pour les soutenir.

Mme Catherine Kamowski. La seule zone d'interrogations, voire d'incertitudes, concernant l'institution de la commune-communauté, porte, selon nous, sur les conditions du retour à une situation dans laquelle une commune nouvelle exerce elle-même l'intégralité de ses compétences. C'est d'ailleurs la

définition même de commune-communauté, puisqu'une intercommunalité – qui n'est pas une collectivité territoriale, comme vous l'avez rappelé, monsieur le ministre – agit en lieu et place des communes.

Reste donc, selon nous, la question de la façon dont seront traitées les problématiques de coefficient d'intégration fiscale, par exemple, ou encore de dotation de compensation, ou de dotation de solidarité, pour m'en tenir là. Nous pensons qu'elles doivent être examinées précisément.

C'est pourquoi nous proposons de supprimer le troisième paragraphe de l'article 4, qui, en se contentant de renvoyer les questions financières soulevées par la commune-communauté à la prochaine loi de finances, apparaît relativement inutile, dans la mesure où, même en son absence, la loi de finances pourrait tout à fait définir ces incidences ; inutile, aussi et surtout, dans la mesure où l'adoption de ce paragraphe ne saurait contraindre la prochaine loi de finances à comporter des dispositions sur ces questions.

Nous proposons donc de supprimer ce paragraphe pour le remplacer par la demande d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur les conséquences financières et fiscales de l'institution de la commune-communauté, ce rapport devant être présenté dans un délai de trois mois suivant la publication de la loi, donc avant la constitution de la commune-communauté, afin de permettre au législateur d'adopter en toute connaissance de cause et en temps utile les dispositions législatives ou réglementaires éventuellement nécessaires à l'établissement de la commune-communauté.

Ces éléments s'appliqueront donc en dû temps aux communes qui, lors du prochain mandat – puisque c'est de cela qu'il s'agit, non de l'année prochaine – se lanceront dans ce que j'espère, pour eux, être une très belle aventure ensemble, mais eux aussi le feront en connaissance de cause.

Je me permets, monsieur le ministre, de terminer en rappelant ce que vous avez dit : une collectivité territoriale avisée en vaut deux. *(M. Stéphane Baudu applaudit.)*

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement sur ces deux amendements ?

M. Sébastien Lecornu, ministre. J'aurais aimé émettre un avis favorable pour être aimable, mais je dois être honnête devant la représentation nationale : malheureusement, je pense que ce rapport est inutile – je le dis comme je le pense –, pour plusieurs raisons.

Premièrement, rendre un rapport trois mois après la promulgation de cette loi, alors qu'aucune situation concrète n'existera avant le lendemain des élections municipales de l'année prochaine, c'est, à mon avis, un objet conceptuel.

La deuxième raison porte sur l'objet conceptuel, justement. Je viens de le dire, et j'en ai, je crois, fait la démonstration longuement, les critères de visibilité seront donnés non par un rapport du Gouvernement, mais par ce que vous allez voter, dans la loi de finances, sur les critères de majoration de dotations ou encore de péréquation : ce sont des outils, comme tous les outils de péréquation et de dotation, que vous votez chaque année, et qui peuvent d'ailleurs changer d'une année à l'autre, moyennant les recommandations du CFL – le Comité des finances locales.

Pour la commune-communauté, je ne peux pas mieux vous dire. Je vais recommencer pour la commune nouvelle en général : l'impact est connu – droit commun, tout le droit

commun, rien que le droit commun –, avec la bonification de 5 % en plus sur la DGF, dispositif dont le prolongement a rallié ici une belle unanimité, comme au Sénat d'ailleurs.

Sur la commune-communauté, je me suis déjà exprimé à l'instant, comme déjà avant la pause du dîner : sa situation sera la même que celle qui existe actuellement sur l'île de Sein ou l'île d'Yeu, par exemple. Dans ce cas de figure, c'est le droit commun qui s'applique. Un homme averti en vaut deux, une collectivité territoriale avertie en vaut deux.

À cet égard, il peut être plus efficace d'obliger les élus, au moment où ils créeront une commune-communauté, de formaliser, avec la DDFIP – la direction départementale des finances publiques –, un rapport sur mesure pour celles et ceux qui sont concernés. Mais il ne me semble pas nécessaire d'inscrire cette obligation dans la loi ; une instruction aux préfets suffira.

En revanche, un rapport global, conceptuel, théorique, que la DGCL – la direction générale des collectivités locales –, commettrait, avec son talent, qui n'est plus à saluer, simplement pour vous écrire ce que je viens de vous dire et qui sera publié au *Journal officiel*, cela, honnêtement, me semble-t-il, n'a pas de sens. Cela dit, une fois de plus, je m'en remettrai à la sagesse de l'Assemblée nationale, puisque je suis à sa disposition.

Je demande donc le retrait de l'amendement.

Mme la présidente. Les retirez-vous, madame Kamowski ?

Mme Catherine Kamowski. Je suis satisfaite de la promesse du ministre de donner des instructions. Ces amendements avaient pour but de s'assurer de la bonne information des communes qui s'engagent dans le processus. En effet, certaines communes se plaignent du manque d'information dont les conséquences peuvent être défavorables. Je retire donc les amendements.

(Les amendements n^{os} 2 et 3 sont retirés.)

(L'article 4, amendé, est adopté.)

Après l'article 4

Mme la présidente. La parole est à M. Paul Molac, pour soutenir l'amendement n^o 78.

M. Paul Molac. Il s'agit d'un amendement de cohérence sur un sujet dont nous avons déjà débattu. Nous pouvons donc passer au vote.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. Défavorable, toujours pour les mêmes raisons.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Sébastien Lecornu, ministre. Défavorable, par cohérence.

Mme la présidente. La parole est à M. Aurélien Pradié.

M. Aurélien Pradié. Quelque chose m'échappe. Je comprends la démarche et n'y suis pas hostile : je ne vois pas d'inconvénient à ce qu'un ensemble de communes formant commune nouvelle puisse devenir une intercommunalité – c'est même plutôt ce que j'ai défendu en proposant la création d'une commune nouvelle il y a quelques années. En

revanche, je ne comprends pas la place que cette espèce de bestiole nouvelle qu'est la commune-communauté occupera dans le dispositif.

Monsieur le ministre, vous nous avez dit que le fait qu'une commune-communauté ne soit pas une intercommunalité n'est pas un problème. Mais je vous assure que si, et je vais vous donner quelques exemples des difficultés qui peuvent naître de l'appartenance à aucune intercommunalité.

Prenons le cas des fonds du programme européen LEADER. Vous ne pouvez pas accéder à ces fonds si vous n'appartenez pas à une intercommunalité, si vous n'êtes pas une intercommunalité ou si vous ne disposez pas d'un fonds de concours d'une intercommunalité. Les communes-communautés ne seront donc plus éligibles au programme LEADER, c'est un véritable problème.

Deuxième exemple, seule une intercommunalité peut élaborer un SCOT – schéma de cohérence territoriale –, qui régit de nombreux dispositifs en matière d'urbanisme. La commune-communauté n'existe pas dans le droit des SCOT.

Autre exemple, les PETR – pôles d'équilibre territoriaux et ruraux – absorbent une part significative des fonds régionaux ; en Occitanie, ce sont les trois quarts. Si vous n'êtes pas une communauté de communes ou une communauté d'agglomération, vous ne pouvez pas adhérer à un PETR, donc vous ne pourrez pas bénéficier de ces fonds. Ce n'est pas négligeable ; c'est absolument colossal.

Plus largement, le code général des collectivités territoriales n'est pas pour autant dépoussiéré. Demain, la commune-communauté sera considérée comme une commune isolée, et nous connaissons le sort que lui réserve le CGCT : le préfet dispose d'un pouvoir renforcé pour la rattacher de force à une intercommunalité.

Répondez-moi précisément sur le programme LEADER : si, demain, les communes-communautés sont privées de ces fonds, nous en entendrons parler ! Et répondez-moi aussi à propos du PETR !

Mme la présidente. Il faut conclure.

M. Aurélien Pradié. Je termine. Les mains des préfets ne sont pas plus propres que celles des élus ; nous pourrions vous citer de très nombreux exemples de préfets qui ont été largement soumis aux pressions politiques.

Mme la présidente. La parole est à M. le ministre.

M. Sébastien Lecornu, ministre. Sur le dernier point, monsieur Pradié, je vous laisse assumer la responsabilité de vos propos. Pour ma part, j'aime l'État et je le respecte, ainsi que celles et ceux qui le représentent. Les mots ont un sens. Le seul fait de parler de mains propres, qu'il s'agisse de celles des élus locaux ou des préfets, me heurte. Il n'y a pas, d'un côté, des gagnants et, de l'autre, des perdants ; il y a des gens qui ont parfois des visions différentes de l'aménagement du territoire ; il n'y a pas, d'un côté, des préfets aux ordres d'un pouvoir politique et, de l'autre, des élus qui ne feraient pas de politique.

M. Aurélien Pradié. C'est pareil pour les élus et les préfets !

M. Sébastien Lecornu, ministre. Je ne partage pas votre vision pour le moins guerrière de la vie locale. En tant qu'ancien maire et ancien élu local, j'ai toujours privilégié le consensus plutôt que ce genre d'attitude. En tant que

législateur, vous pouvez encadrer et lier les mains des préfets, parce qu'ils ne font que respecter la loi. Parler de mains propres, de mains plus ou moins propres que celles des élus locaux, je ne le conçois pas.

Quant aux communes-communautés, j'ai déjà répondu avant le dîner et, en commission, les échanges ont été riches. J'ai indiqué que ce qui ne figurait pas dans le texte serait traité dans le projet de loi de finances. Ainsi, le programme LEADER ou la DETR – la dotation d'équipement des territoires ruraux –, que vous n'avez pas évoquée, pourront trouver leur place en loi de finances.

M. Aurélien Pradié. Pas LEADER !

M. Sébastien Lecornu, ministre. Si ! C'est tout à fait possible !

Pour le reste – vous avez un peu mélangé les objets –, en matière d'urbanisme, il est dit clairement que la commune-communauté dispose des mêmes prérogatives et est soumise aux mêmes obligations que les EPCI. En d'autres termes, ce qu'un EPCI peut faire, une commune-communauté pourra le faire. En un mot, nous aplatissons le bloc communal, je l'ai déjà expliqué précédemment.

(L'amendement n° 78 n'est pas adopté.)

Article 4 bis

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Claude Leclabart.

M. Jean-Claude Leclabart. Mon intervention porte également sur l'article 4 ter.

L'article 4 bis a pour objet d'assurer l'information des conseillers municipaux des communes concernées par la création d'une commune nouvelle, en prévoyant la présentation d'un rapport financier sur chacune des dites communes.

La création d'une commune nouvelle fait apparaître dans le paysage un outil supplémentaire et suscite diverses interrogations, notamment sur les incidences financières.

Ainsi, la disposition, issue de l'amendement de notre collègue Jean-Pierre Grand, est bienvenue. En effet, elle éclairera les conseillers municipaux des autres communes en annexant aux délibérations portant création d'une commune nouvelle un « rapport financier présentant les taux d'imposition ainsi que la structure et l'évolution des dépenses, de la dette et des effectifs de l'ensemble des communes concernées ».

Compte tenu des fusions des EPCI imposées par la loi NOTRe, il serait judicieux, à mon sens, que ce rapport expose également la situation financière de l'EPCI voué à disparaître.

Les communes et EPCI reçoivent chaque année de la DGFIP – la direction générale des finances publiques – un état 1259 et une fiche récapitulative de tous les ratios liés à la situation financière et fiscale de leur structure, auxquels s'ajoutent les réseaux d'alerte.

La plus grande transparence s'impose donc à mes yeux. Tous les éléments permettant d'éclairer les élus et les électeurs seront les bienvenus.

Mme la présidente. La parole est à Mme Emmanuelle Ménard.

Mme Emmanuelle Ménard. Nombre de communes – 1 900 pour être précise – souhaitent se regrouper pour se développer et apporter des réponses efficaces à leurs habitants, je peux le comprendre.

Mais, comme vous, je sais à quel point nos communes sont intrinsèquement liées à notre identité, nos origines et nos racines. Elles ont une histoire et elles sont notre histoire, que nous y vivions ou pas d'ailleurs. Si la France des 36 000 communes n'est déjà plus que du passé, il faut, comme toujours, rester dans la mesure pour ne pas effacer ce qui fait notre identité.

Ce mouvement, qu'illustre le nombre croissant de communes nouvelles créées, doit être en dernier ressort validé par les habitants des communes concernées. Au lendemain de la crise des gilets jaunes et à l'heure où les Français réclament toujours plus de proximité et de consultation pour une politique du réel, il me semble d'ailleurs qu'une politique qui colle à leurs besoins, c'est bien la moindre des choses.

J'ai donc proposé que la création des communes nouvelles soit conditionnée à l'organisation d'un référendum dans les communes concernées. Mon amendement n'a pas été accepté, et je le regrette. J'insiste pour que le référendum soit organisé dans toutes les communes concernées car une telle fusion ne peut pas être menée paisiblement si l'ensemble des populations ne sont pas d'accord. Je proposais donc une mesure de bon sens puisqu'elle permettait de faire sereinement un pas vers une transformation profonde d'une partie de notre territoire.

Mme la présidente. La parole est à M. Sébastien Leclerc.

M. Sébastien Leclerc. Toujours dans le souci d'inciter à la création de communes nouvelles, je regrette qu'il ne soit pas possible d'instaurer un zonage fiscal tel qu'il existe, par exemple, pour la TEOM, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Il existe des écarts de fiscalité très importants entre les communes qui ont eu à supporter des charges de centralité avant la création des communautés de communes et celles qui sont plus éloignées des bourgs centres. J'aurais aimé que le recours à la notion de quartier ou d'arrondissement permette d'instaurer une fiscalité différenciée entre ces anciennes communes devenues quartier ou arrondissement de la commune nouvelle.

Mme la présidente. L'amendement n° 82 de Mme Nicole Dubré-Chirat est de coordination.

(L'amendement n° 82, accepté par la commission et le Gouvernement, est adopté.)

(L'article 4 bis, amendé, est adopté.)

Après l'article 4 bis

Mme la présidente. Je suis saisie de trois amendements identiques, n°s 18, 42 et 72, portant article additionnel après l'article 4 bis.

La parole est à Mme Christine Pires Beaune, pour soutenir l'amendement n° 18.

Mme Christine Pires Beaune. J'insiste, moi aussi, sur la nécessité de sécuriser le processus de regroupement. Deux arrêts de la cour administrative d'appel de Douai remettent en question la création de communes nouvelles, au motif d'un manque d'information voire de la présentation de chiffres erronés sur la DGF. Voir un jugement annuler la création d'une commune nouvelle alors que celle-ci fonctionne depuis plusieurs années est pour le moins problématique.

J'en viens à l'amendement, qui est tout simple. Le 4^o de l'article L. 2113-2 du code général des collectivités territoriales prévoit qu'une commune nouvelle peut être créée à l'initiative du préfet. Puisqu'une commune nouvelle ne fonctionne que si les élus en sont à l'origine, il est proposé de supprimer cet alinéa, qui, à ma connaissance, n'est pas utilisé.

Mme la présidente. La parole est à Mme Emmanuelle Ménard, pour soutenir l'amendement n^o 42.

Mme Emmanuelle Ménard. La légitimité du maire tient à ce que les habitants le connaissent et votent pour une personne à laquelle ils sont attachés. En créant des entités territoriales plus grandes, même si ce sont souvent des petites entités qui fusionnent, on éloigne la prise de décision des habitants. Lors d'une fusion avec une entité plus grande, le risque est aussi celui d'une perte de légitimité.

Les fusions doivent intervenir à la demande des habitants et non pas être imposées par des préfets de département. Les départements ont beau être plus proches des Français que les régions ou l'État lui-même, si le représentant de l'État se prononce à la place des communes, cela reste une décision imposée par des personnes qui ne sont pas forcément enracinées dans cette terre. Les Français qui vivront dans ces communes nouvelles doivent pleinement participer aux fusions ; c'est eux qui doivent être sollicités en priorité.

Mme la présidente. La parole est à M. Paul Molac, pour soutenir l'amendement n^o 72.

M. Paul Molac. Mon argumentation sera identique. Je ne vois pas comment un préfet pourrait d'autorité créer une commune nouvelle. Les préfets sont, pour la plupart, des gens très bien. On a néanmoins quelques exemples de préfets un peu bizarres, en particulier un certain M. Bonnet – vous voyez de quoi je veux parler –, dont les frasques rejaillissent malheureusement sur un corps d'ordinaire très vertueux...

M. Thierry Benoit. Tout à fait ! Les préfets, nous les aimons !

M. Paul Molac. Il me paraît un peu excessif de donner au préfet la possibilité de créer une commune nouvelle sans que les élus en aient pris l'initiative. Le cas d'un préfet qui demanderait à des communes de se rassembler ne manquerait pas de se retrouver très rapidement sur le bureau du ministre de l'intérieur.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission sur ces trois amendements identiques ?

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. Même si le préfet peut y inciter, parfois avec force – je l'ai vécu sur mon propre territoire –, il ne décide pas tout seul de la création d'une commune nouvelle. Il incite les communes mais ce sont les conseillers municipaux qui se prononcent à la majorité des deux tiers : rien ne se fait donc sans les conseils municipaux. Le préfet peut, au mieux, être sollicité et, au pire, donner un

avis, mais il ne décide pas en lieu et place des communes. Il faut l'accord de ces dernières. J'émetts donc un avis défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Sébastien Lecornu, ministre. En effet, des arrêts de la cour administrative d'appel de Douai annulent la création de plusieurs communes nouvelles – une dans mon département, Le Val-d'Hazey, comprenant l'ancienne commune d'Aubevoye, et une autre en Seine-Maritime, dont la sénatrice Agnès Canayer me parlait tout à l'heure, Rives-en-Seine, comprenant l'ancienne commune de Saint-Wandrille-Rançon. Nous sommes en train d'étudier les attendus. Un défaut de consultation du comité technique des communes concernées a été relevé – il est encore question du devoir d'information.

Nos échanges à ce sujet sont importants : de nombreux députés – Mme Untermaier notamment – ont insisté, à juste titre, sur le devoir d'information et la nécessité de prendre le temps d'informer la population, mais aussi les agents des communes concernées, dont nous avons moins parlé. En l'espèce, le juge a noté un défaut de consultation en interne – je ne me prononce pas, cette décision n'étant pas que mauvaise.

Que va faire l'État désormais ? Dès lors qu'une procédure de création d'une commune nouvelle sera engagée, les services de la préfecture s'assureront que les consultations mentionnées dans les arrêts de la cour d'appel de Douai, notamment celle des comités techniques, sont bien réalisées. Concernant les communes nouvelles dont la création a été annulée, nous essayons actuellement de trouver une solution respectueuse de la loi, ce qui n'est pas évident – nous aurons peut-être l'occasion d'y revenir.

S'agissant des trois amendements identiques en question, je souhaite apporter quelques précisions. Monsieur Molac, le préfet ne peut pas obliger à la création d'une commune nouvelle. Si jamais il prenait l'initiative d'en créer une, le projet devrait recueillir l'unanimité des conseils municipaux ; dans ce cas, le préfet ne ferait que donner une impulsion. Dans le cas où le projet recueillerait seulement l'accord des deux tiers des conseils municipaux, il devrait être soumis à une consultation de la population – cela rejoint une préoccupation exprimée précédemment.

En d'autres termes, lorsqu'un préfet prend l'initiative de créer une commune nouvelle, soit le projet emporte immédiatement l'adhésion de la démocratie représentative, et tous les conseils municipaux marquent leur accord avec le préfet, soit ce n'est pas le cas, et il y a alors une consultation locale ou, pour le dire plus directement, un référendum local. Bref, lorsque l'initiative vient du préfet, les règles sont beaucoup plus contraignantes – ou beaucoup plus démocratiques, si l'on se place d'un autre point de vue – que lorsque la décision est prise par les conseils municipaux. Je vous ai rappelé le droit existant pour éviter toute méprise.

Si l'on s'en tient aux motifs énoncés dans les exposés sommaires, les amendements sont satisfaits. Je demande donc leur retrait ; à défaut, j'émettrai un avis défavorable.

Mme la présidente. La parole est à M. Philippe Vigier.

M. Philippe Vigier. Vous vous êtes trahi, monsieur le ministre. « Si jamais le préfet prenait l'initiative de créer une nouvelle commune », avez-vous dit. Or ce n'est pas son boulot ! Le travail du préfet, comme vous l'avez très

bien dit, consiste à vérifier si la loi est respectée ou non, notamment les règles relatives à l'organisation des collectivités territoriales.

Vous ne pourrez pas me faire le procès de ne pas aimer les communes nouvelles, car j'en ai créé une qui regroupe neuf communes. C'est une histoire qui s'écrit à plusieurs conseils municipaux : on réfléchit, on se jauge, on voit si le parcours est possible, si l'on partage ou non une communauté de destin. Or j'ai connu un préfet quelque peu proactif dans un département proche du vôtre et que vous connaissez bien, et Mme la rapporteure a reconnu que l'incitation du préfet avait pu être assez forte dans le sien...

Pourquoi ces amendements ont-ils un sens particulier, monsieur le ministre ? Parce que, dans l'esprit des élus locaux – tout le monde le sait, et vous le premier –, le dispositif des communes nouvelles a été élaboré pour faire disparaître les communes. En réalité, ces amendements permettraient de retirer définitivement cette idée de la tête des élus locaux. Il ne revient pas à l'État de prendre l'initiative de créer une commune nouvelle. Son travail doit être d'accompagner les collectivités territoriales, non de décider à leur place.

Mme la présidente. La parole est à M. Aurélien Pradié.

M. Aurélien Pradié. Je souscris entièrement à l'argumentaire de M. Vigier. Précisons qu'il s'agit de remettre en question non l'avis du préfet, mais son initiative.

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. Elle existe dans les textes !

M. Aurélien Pradié. Certes, mais il y a une différence fondamentale entre une initiative et un avis.

Laisser la possibilité au préfet de prendre une telle initiative, c'est laisser planer le doute selon lequel l'incitation à créer des communes nouvelles aurait vocation à réorganiser la carte territoriale contre l'avis des élus locaux et des populations. Comme cette prérogative ne sert pas et n'a jamais servi, éliminons ce doute dans l'esprit collectif.

Pour lever un autre doute, qui a pu s'installer dans votre esprit, monsieur le ministre, je tiens à préciser que vous vous êtes offusqué de propos que je n'ai pas tenus. J'ai affirmé tout à l'heure que les mains des préfets n'étaient pas plus propres que celle des élus. En disant cela, je considère – c'est du langage français simple – que les mains des uns et des autres sont propres.

Il y a quelques mois, ici même, les parlementaires ont été lourdement accusés, voire déconsidérés, parce qu'ils distribuaient la réserve parlementaire. Or on a basculé cette réserve dans les mains prétendument plus propres – nous l'avons entendu ici – des préfets. Ce discours, dont nous constatons les résultats, est néfaste. Je considère que les élus locaux et les préfets ont, les uns comme les autres, toute la légitimité et toutes les qualités nécessaires, parfois aussi tous les défauts que la démocratie peut produire. Ils n'en ont ni plus ni moins d'un côté que de l'autre. Vous le savez d'ailleurs très bien.

Mme la présidente. La parole est à M. le ministre.

M. Sébastien Lecornu, ministre. Monsieur le président Vigier, il se trouve que, dans certains départements – cela ne s'est jamais produit en Eure-et-Loir, j'imagine –, des élus ont demandé au corps préfectoral de jouer un rôle de médiateur et de prendre l'initiative de créer une commune

nouvelle. Ensuite, les choses ont repris le cours de la procédure classique. Je peux citer des exemples très précis, notamment dans l'Est de la France – des conflits territoriaux étaient passés par là, car on sait ce qu'est la démocratie locale, avec des situations très humaines et très concrètes.

Parler du seul préfet est d'ailleurs un abus de langage. Dans certains cas, c'est le sous-préfet, haut fonctionnaire de proximité, généralement populaire parmi les élus de l'arrondissement concerné, qui a pris la main, dans une certaine mesure, mais jamais pour contraindre les élus. J'en ai été témoin dans l'arrondissement de Bernay, dans mon département, l'Eure : un jeune sous-préfet talentueux a réussi à créer un consensus local avec les maires.

Le débat que nous avons est donc un peu conceptuel et théorique, une fois de plus. La loi reconnaît au représentant de l'État la possibilité de prendre une initiative. Cela ne me semble pas bien méchant. En tout cas, cela ne me semble pas remettre en cause le principe selon lequel la création d'une commune nouvelle relève de la liberté et d'une volonté d'action locale. Je maintiens donc mon avis défavorable.

Mme la présidente. La parole est à M. Thierry Benoit.

M. Thierry Benoit. Je soutiens les amendements car la création d'une commune nouvelle est, selon moi, un projet politique, qui doit être porté par les élus. Sur le territoire où je vis, j'encourage la création de communes nouvelles, notamment pour les communes de moins de 500 habitants, dont le devenir est un sujet important dans notre pays.

Dans tous les cas, comme l'ont dit Philippe Vigier, Aurélien Pradié et d'autres collègues, la création de communes nouvelles doit être fondée sur un territoire vécu et des réalités : la vie associative, les écoles, les coopérations qui se sont instaurées au cours du temps. Dès lors, les choses se font naturellement. Le préfet ou le sous-préfet d'arrondissement, quant à lui, doit créer les conditions propices. En la matière, l'État accompagne, mais ne doit en aucun cas être à la manœuvre.

Je vais même plus loin : je milite pour que les intercommunalités, en Bretagne, s'appuient sur des territoires vécus, des bassins de vie s'articulant autour d'une ville moyenne. Je les appellerais des « communautés de pays ». Ainsi en va-t-il de Ploërmel, Saint-Malo, Fougères, Vitré, Redon, Guingamp ou Loudéac.

M. Paul Molac. Très bien !

M. Thierry Benoit. Nous n'avons pas besoin d'un texte supplémentaire – la présente proposition de loi visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires – pour encourager la réorganisation territoriale, à l'initiative exclusive des élus locaux.

Mme la présidente. La parole est à M. Rémy Rebeyrotte.

M. Rémy Rebeyrotte. Pardonnez-moi, mais nous sommes en train d'enfoncer des portes ouvertes ! En réalité, il n'y a aucun problème, et aucune association d'élus ne demande de modifier les règles de création des communes nouvelles. Il semble que vous ne voulez surtout pas entrer dans la discussion de ce texte relatif au fonctionnement et aux équilibres des communes nouvelles. Personne d'autre que vous ne soulève la question que vous évoquez ici, de manière théorique, puisqu'il n'y a apparemment aucun problème sur le terrain. Qui plus est, nous ne souhaitons pas que la discussion de ce texte soit l'occasion de faire le procès des

communes nouvelles ou de dresser des bilans qui n'ont pas de raison d'être; ce n'est pas le lieu. Il vise simplement à améliorer et à faciliter le fonctionnement de ces communes.

Nous suivrons donc évidemment l'avis du ministre...

M. Thierry Benoit. Quelle erreur!

M. Rémy Rebeyrotte. ...et refuserons ces amendements qui – comment vous le dire? – ne reposent sur rien. (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe LaREM.*)

M. Thierry Benoit. Tout le monde ne vous suivra pas!

Mme la présidente. La parole est à Mme Christine Pires Beaune.

Mme Christine Pires Beaune. Je ne retirerai pas mon amendement.

M. Thierry Benoit. Très bien!

Mme Christine Pires Beaune. Ces amendements visent seulement à supprimer une prérogative qui n'est pas utilisée. Un préfet ou un sous-préfet peut très bien faire de la médiation entre élus – pour reprendre le mot que vous avez employé, monsieur le ministre – sans être lui-même à l'initiative de la création de la commune nouvelle. De toute façon, une commune nouvelle ne peut fonctionner que si les élus ont décidé de la créer.

M. Thierry Benoit. Très bien!

M. Philippe Vigier. Voilà!

Mme Christine Pires Beaune. Une commune nouvelle qui serait créée au forceps est vouée à l'échec! Il s'agit simplement de tirer les conséquences de l'expérience des dernières années: les communes nouvelles ont été créées uniquement à l'initiative des élus.

(Les amendements identiques n^{os} 18, 42 et 72 ne sont pas adoptés.)

Article 4 ter

Mme la présidente. Je suis saisie de deux amendements identiques, n^{os} 7 et 36, tendant à supprimer l'article 4 ter.

La parole est à M. Jérôme Nury, pour soutenir l'amendement n^o 7.

M. Jérôme Nury. Il vise effectivement à supprimer l'article 4 ter, qui impose la rédaction d'un rapport financier. En effet, celui-ci risque d'engager la responsabilité juridique ou morale des communes, qui ne le suivront pas nécessairement. Rappelons que ce rapport doit présenter l'évolution de la fiscalité. Lorsqu'on a participé à la création d'une commune nouvelle, on sait combien les prévisions des DDFIP et des préfectures sont approximatives.

L'article 4 ter créera des contraintes importantes pour les communes. Selon moi, si les communes nouvelles ont réussi, c'est parce qu'on a laissé la liberté aux élus de s'organiser et prévu une certaine souplesse. De toute façon, on ne crée pas une commune nouvelle à l'aveugle! On est bien obligé de réaliser des simulations, d'effectuer des calculs avec les uns et les autres. Il faut laisser aux élus la liberté de communiquer à ce sujet comme ils le souhaitent.

Mme la présidente. L'amendement n^o 36 de M. Patrice Verchère est défendu.

Quel est l'avis de la commission sur ces deux amendements de suppression?

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. Nous avons évoqué tout à l'heure l'information qu'il est nécessaire de donner aux citoyens avant de créer une commune nouvelle, ainsi que la consultation des mêmes citoyens. Il me semble nécessaire qu'un rapport financier soit présenté. D'une part, chaque commune doit produire un bilan financier annuel, indépendamment de tout projet de commune nouvelle. D'autre part, il me semble intéressant de connaître l'état des finances de chacune des communes concernées avant de décider de leur association au sein d'une commune nouvelle. L'expérience montre que certaines communes connaissent une situation financière difficile, alors que d'autres disposent d'une trésorerie. J'émet donc un avis défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement?

M. Sébastien Lecornu, ministre. Je ne connais pas en détail le département de M. Verchère. En revanche, je suis au fait de l'histoire que vous avez vécue, monsieur Nury, lorsque vous avez créé, dans l'Orne, la commune nouvelle dont vous avez ensuite été le maire.

Je vous fais part d'une conviction personnelle. Des quatre-vingt-seize heures de discussion entre le Président de la République et les maires dans le cadre du grand débat et de mon expérience dans le département de l'Eure, il ressort que, dans quelques endroits, il faut savoir le reconnaître, les fondamentaux n'ont pas été respectés lorsqu'il s'est agi de créer soit une intercommunalité...

M. Thierry Benoit. C'est vrai!

M. Sébastien Lecornu, ministre. ...– sur ce point, je peux donner raison à M. Benoit ou M. Pradié –, soit une commune nouvelle. De toute évidence, certaines fusions de communes n'ont pas été précédées de la demi-heure de discussion idoine au conseil municipal pour évoquer le coefficient d'intégration fiscale, le potentiel financier ou les effets de seuil, tous ces éléments techniques sur lesquels vous votez de bonne foi en tant que parlementaires.

Je vous donne un exemple très concret. Une petite commune rurale de 300 habitants qui a toujours reçu de la DSR – dotation de solidarité rurale – fusionne avec une autre commune de même taille pour créer une commune nouvelle de 600 habitants. Or elle n'a pas fait attention au fait que sa partenaire disposait d'un potentiel financier plus important. Elle perdra donc sa DSR. C'est notamment pour traiter des cas de cette nature que nous avons été amenés, nuitamment dans cet hémicycle, à l'occasion de l'examen du PLF, à instaurer, pour toutes les communes, des garanties de sortie de la DSR!

Rien de tel ne se serait passé si le conseil municipal avait examiné le rapport financier prévu par ce texte – notez bien qu'il s'agit plutôt d'une petite notice que d'un dossier épais, alors que, quand on parle d'étude d'impact, on pense aux études d'impact environnemental comme celle relative à la loi sur l'eau... Les élus peuvent faire appel, à leur guise, à la DDFIP ou à un cabinet privé. En tout cas, il s'agit de poser les fondamentaux, afin de mesurer l'impact concret de la fusion. Nous rendons ce rapport financier systématique pour éviter que ne se reproduisent les quelques cas problématiques dont nous avons entendu parler au cours du grand

débat ou dont nous avons été témoins dans certains départements – je sais que, dans votre cas, les choses se sont passées de manière plus vertueuse.

Je pense que ces aventures de communes nouvelles sont fabuleuses et formidables mais, pour reprendre une image de droit civil, il peut parfois y avoir dol. Pas par la faute de l'État, monsieur Vigier, mais parce que le mariage s'est fait rapidement et sans contrat notarié, pour filer la métaphore; l'amour alors en prend un sérieux coup et la situation s'enkyste.

Plutôt que d'imaginer un tas de procédures très complexes pour se démarier, l'esprit de cette mesure était d'obliger à soumettre une information initiale. Certes, cela représente une petite contrainte supplémentaire, et il aurait été très bien de pouvoir s'en passer dans la loi.

Mme Cécile Untermaier. C'est une très bonne mesure!

M. Sébastien Lecornu, ministre. Je suis sûr qu'à Morteau aussi on fait les choses très bien, madame la présidente,...

Mme la présidente. Je vous le confirme, monsieur le ministre.

M. Sébastien Lecornu, ministre. ...mais je demande le retrait de l'amendement, pour celles et ceux qui n'ont pas eu cette chance.

(Les amendements identiques n^{os} 7 et 36 sont retirés.)

(L'article 4 ter est adopté.)

Après l'article 4 ter

Mme la présidente. La parole est à M. Paul Molac, pour soutenir l'amendement n^o 73.

M. Paul Molac. Il vise à prévoir la consultation du conseil régional pour le choix du nom des communes nouvelles. Pourquoi?

D'abord, depuis l'entrée en vigueur de la loi NOTRe, le conseil régional est chef de file en matière de culture et de langues régionales. Ensuite, la toponymie révèle l'histoire des peuples – ainsi peut-on se souvenir que certains peuples ont occupé l'Europe à un moment donné.

Aujourd'hui, on fait appel aux départements, mais ceux-ci ne possèdent pas de service de toponymie, et ne sont donc pas capables d'expliquer en quoi il est intéressant de garder tel ou tel nom. Ces services se trouvent au conseil régional, dans les offices des langues, comme l'Office public de la langue bretonne, l'OPLB, auquel l'État, la région et les départements participent. On peut citer aussi l'Office public de la langue basque, l'Office pour la langue et les cultures d'Alsace et de Moselle ou l'Office public de la langue occitane – l'OPLB, l'OLCA et l'OPLO.

Il me paraît important que ceux-ci puissent fournir un argumentaire aux élus, afin d'éviter que ne se reproduise l'exemple, dont nous nous souvenons tous, de la fusion, en Bretagne, de Plémet et de La Ferrière, qui sont devenus Les Moulins. Malheureusement, il y a des moulins partout en Bretagne, puisqu'au XVIII^e siècle, je vous le rappelle, la farine y était moulue. La population a fini par s'en agacer et demander au conseil municipal de revenir au nom de Plémet. Sauf que ce n'était pas possible; Plémet a dû engager une

procédure auprès du Conseil d'État pour retrouver son nom. Un avis éclairé du service de toponymie de l'Office public de la langue bretonne aurait pu éviter cette erreur.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission?

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. Il est défavorable. Le nom des communes nouvelles est le plus souvent soumis à une consultation citoyenne, afin de s'entendre sur un nom, à partir de trois ou quatre propositions. Le conseil départemental donne ensuite son avis après avoir vérifié que le nom demeurerait acceptable. Il me semble ennuyeux, alors même que nous cherchons à conserver une proximité des décisions, d'avoir recours au conseil régional pour établir le nom de la commune,...

M. Aurélien Pradié. Ça, c'est sûr!

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. ...même si certaines propositions sont parfois surprenantes. D'autant que le nom initial demeure affiché sur les panneaux d'entrée et de sortie de l'agglomération.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement?

M. Sébastien Lecornu, ministre. Il est défavorable. D'abord, votre amendement concerne la procédure relative à toutes les communes de France, et non spécifiquement les changements de noms consécutifs à la création d'une commune nouvelle. Je suis toujours attentif à ce que nous examinons tard dans la nuit; or je suppose que ce point n'a fait l'objet d'aucune concertation.

Comme ancien président de conseil départemental, mon opinion est suspecte; néanmoins, décider que le conseil régional donnera son avis à la place du conseil départemental me semble discutable. Vous avez très bien présenté la situation en Bretagne mais, dans l'Eure, ce travail est assuré par les archives départementales, placées sous l'autorité du préfet et du conseil départemental.

Je vous demande de retirer votre amendement, monsieur Molac, car il me paraît inutile d'inscrire dans ce texte la modification d'une règle concernant toutes les communes de France.

Mme la présidente. La parole est à M. Paul Molac.

M. Paul Molac. Je le maintiens. En effet la consultation citoyenne suppose une bonne information sur la signification du nom. Cela n'a rien d'évident et on a connu des exemples curieux. Vous dites que le nom ne changera pas...

M. Sébastien Lecornu, ministre. Je n'ai jamais dit ça!

M. Paul Molac. ...mais tous les documents de la commune porteront le nom nouveau. C'est ainsi que ça se passe dans la réalité.

M. Sébastien Lecornu, ministre. Mais pourquoi la région à la place du département?

Mme la présidente. La parole est à M. Thierry Benoit.

M. Thierry Benoit. Les propos de notre collègue Paul Molac revêtent une dimension territoriale, historique et culturelle. Néanmoins, avec le désordre territorial créé par la grave erreur de grandes régions de François Hollande, la région Grand Est, y compris nos amis de Troyes dans l'Aube, devrait donner son avis sur l'avenir des jolies communes d'Alsace de Ribeauvillé ou d'Obernai.

M. Rémy Rebeyrotte. Chiche !

M. Thierry Benoît. Cet amendement a donc du sens en Bretagne seulement, peut-être en Centre-Val de Loire, et encore, comme le montre la réorganisation envisagée avec Angers, Le Mans, Tours et Orléans – qui permettrait de réunifier les cinq départements bretons, Nantes étant bretonne, comme chacun sait.

Mme Stella Dupont. Ah !

M. Thierry Benoît. S'il fallait proposer un sous-amendement, il devrait inclure la région et/ou le département – peut-être y a-t-il là matière à réflexion.

(L'amendement n° 73 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. La parole est à M. Bruno Millienne, pour soutenir les amendements n° 88 et 89, qui peuvent faire l'objet d'une présentation groupée.

M. Bruno Millienne. Je vais en effet présenter les deux successivement puisqu'ils traitent du même sujet, l'un intégrant davantage d'EPCI que l'autre.

Pour favoriser la création de communes nouvelles, le code général des collectivités territoriales comporte une disposition permettant aux communes de se rattacher à l'intercommunalité de leur choix, sauf si l'une des communes rejoignant la communauté de communes fait partie d'une CU – une communauté urbaine – ou d'une métropole, auquel cas, si elles le souhaitent, le rattachement s'y opère.

L'amendement n° 88 vise à abroger le III de l'article L. 2113-5 du code général des collectivités territoriales afin que les nouvelles communes-communautés puissent choisir, à l'instar de n'importe quelle autre commune, d'intégrer une communauté de communes, une CA – communauté d'agglomération –, une CU ou une métropole, sans qu'on leur impose la CU ou la métropole.

L'amendement n° 89 est identique, sauf la mention – je suis sympa – aux métropoles ; c'est un amendement de repli.

M. Stéphane Baudu. C'est stratégique !

M. Bruno Millienne. C'est un vrai problème, monsieur le ministre.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission sur ces deux amendements ?

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. Vous souhaitez faciliter le retrait des communes nouvelles des CU et métropoles. Or ces intercommunalités représentent le modèle de coopération le plus intégré, et le législateur n'a pas prévu de voie de sortie.

M. Bruno Millienne. C'est pourquoi j'en prévois une.

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. Il n'est donc pas question de permettre aux communes nouvelles de sortir de ces établissements, au risque de remettre en cause le modèle et la carte intercommunale, et ainsi de détricoter le modèle d'intégration que nous souhaitons encourager.

Mme Cécile Untermaier. N'importe quoi.

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. Je demande donc le retrait ; à défaut, l'avis sera défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Sébastien Lecornu, ministre. Votre question, monsieur Millienne, est plus large que la simple sortie d'une communauté urbaine pour une commune nouvelle, à GPSEO – Grand Paris Seine et Oise – dans les Yvelines, ou ailleurs, si j'ai bien tout compris...

M. Bruno Millienne. Je suis démasqué !

M. Sébastien Lecornu, ministre. L'avantage des sujets territoriaux, c'est que les amendements permettent de déceler des réalités plus locales...

Le sujet est délicat parce que des promesses ont été faites, à un moment donné, pour l'intégration dans les métropoles et les communautés urbaines, et des moyens financiers ont été accordés, même si, aujourd'hui, on voit ce qui ne fonctionne pas. Avant de commencer à désintégrer les intercommunalités, par la forme, en modifiant le périmètre, ou par le contenu, en redéfinissant les compétences, il faut bien examiner les conséquences.

Je m'écarte bien volontiers des communes nouvelles en vous disant cela, parce que des communes extérieures à GPSEO affirment qu'elles ne peuvent plus fonctionner sous ce format – si j'ai bien tout écouté et si j'ai bien lu la presse des Yvelines. Cela pose la question des procédures dérogatoires, déjà connue dans les communautés de communes ; le projet de loi à venir, relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, évoquera les procédures dérogatoires ouvertes aux communautés d'agglomération.

Je vous propose donc de consulter les associations spécialisées sur ces questions – je pense très fort aux DCF, les dirigeants commerciaux de France, à France urbaine, mais aussi à l'AMF, l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité, en lien peut-être avec les parlementaires des commissions des lois et des délégations aux collectivités territoriales, afin de faire un tour de piste d'ici à fin septembre. Ces échanges permettraient de trouver une solution consensuelle sur cette question pour l'inscrire dans le projet de loi engagement et proximité.

Je ne crois pas à une technique par à-coups pour régler la question des sorties de communautés urbaines. Je demande donc le retrait de vos amendements, mais avec peut-être l'engagement que les délégations de chacune des deux chambres – le Sénat et l'Assemblée – se saisissent du sujet, en lien avec les associations d'élus.

Mme la présidente. La parole est à M. Bruno Millienne.

M. Bruno Millienne. Je vais retirer mes amendements, dont vous avez bien compris qu'ils étaient des d'appel. Mais il faut dire que les contours de ces communautés urbaines, dont certaines sont XXL, posent problème ; ils n'ont pas été tracés comme les bassins de vie l'exigeaient. Si nous corrigeons les points irritants des lois NOTRe et MAPTAM, nous devons aussi nous attaquer aux communautés urbaines.

(Les amendements n° 88 et 89 sont retirés.)

Mme la présidente. La parole est à M. Paul Molac, pour soutenir les amendements n° 75 et 74, qui peuvent faire l'objet d'une présentation groupée.

M. Paul Molac. Je vais défendre le n° 75 et je laisserai mon collègue Castellani défendre le n° 74.

C'est un amendement de repli, qui vise à ce que les conseils municipaux consultent pour avis le conseil régional lors de la détermination du nom des communes nouvelles, toujours, évidemment, dans l'idée de la protection de la toponymie.

Je prendrai l'exemple de la très belle commune d'Angles-sur-l'Anglin, dans la Vienne. Le nom vient d'une tribu germanique, les Angles, venue s'installer là à la fin de l'Empire romain. Changer ce nom reviendrait à perdre l'histoire de la commune et d'une partie de la population qui l'a habitée. De la même manière, vous trouverez des noms bretons sur les rives du Rhin, en Suisse, et vous pourrez vous demander ce qu'ils y font : tout simplement, à la fin de l'Empire romain, les Bretons étaient intégrés à l'armée romaine et se retrouvaient aux frontières.

Ces noms font partie de notre histoire ; c'est pourquoi j'y tiens particulièrement. Dans cet amendement, je n'enlève pas le département ; j'ajoute seulement la région, pour avis.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. Il est défavorable, pour les mêmes raisons que sur l'amendement n° 73.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Sébastien Lecornu, ministre. Il est également défavorable. On ne peut pas regretter que trop de contraintes pèsent sur les élus locaux et en ajouter, au moment où nous tâchons justement de les alléger. Faisons confiance aux élus municipaux lorsqu'ils délimitent et dénomment une commune nouvelle,...

M. Sébastien Leclerc. Il a raison !

M. Sébastien Lecornu, ministre. ...ou rédigeons des amendements sur les critères linguistiques à prendre en compte, de sorte que la loi explique aux élus locaux les règles du jeu sur la manière de nommer leur commune. Si le groupe « Libertés et territoires » est bien nommé,...

Mme Danielle Brulebois. Excellent !

M. Sébastien Lecornu, ministre. ...je vous propose de retirer votre amendement, sans quoi il y aura toujours une bonne raison d'imposer des normes supplémentaires aux collectivités territoriales !

M. Rémy Rebeyrotte. Très bien !

Mme Danielle Brulebois. Excellent !

Mme la présidente. La parole est à M. Aurélien Pradié.

M. Aurélien Pradié. Ayant été trop dans le sens de M. Molac auparavant, je tiens à dire que je suis en désaccord avec lui sur cet amendement. *(Sourires.)*

Le principe de libre administration des collectivités vaut, sur le plan constitutionnel, autant pour s'assurer qu'elles ne sont pas soumises à une autre autorité que la leur, qui est légitime – je vous renvoie à la décision que nous avons prise concernant les préfets –, que pour protéger chacune de l'autorité des autres. Il ne faudrait pas substituer à la volonté d'un préfet, que l'on pourrait juger malvenue, celle d'un conseil régional qui, pour ce qui regarde la création

d'une commune nouvelle et la fixation de sa dénomination, laquelle est très liée à l'acte de création, serait tout aussi malvenue. La liberté vaut à tous les égards.

(Les amendements n° 75 et 74, successivement mis aux voix, ne sont pas adoptés.)

Mme la présidente. La parole est à M. Sébastien Leclerc, pour soutenir l'amendement n° 29.

M. Michel Castellani. Madame la présidente, j'aurais souhaité défendre l'amendement n° 74.

Mme la présidente. L'amendement n° 74 a été présenté par M. Molac.

M. Paul Molac. J'avais précisé, en soutenant l'amendement n° 75, que mon collègue défendrait le n° 74.

Mme la présidente. Vous aviez accepté le principe d'une présentation commune des deux amendements. Je regrette, monsieur Castellani, mais l'amendement n° 74 a été mis aux voix.

Nous écoutons M. Sébastien Leclerc soutenir l'amendement n° 29.

M. Sébastien Leclerc. L'objet de cet amendement est de faciliter l'intégration des communes isolées dans des communes nouvelles existantes, en permettant, suivant la volonté locale, soit la création d'une nouvelle commune nouvelle, comme la loi le prévoit pour l'instant, soit l'extension de la commune nouvelle initiale.

Le processus de création d'une commune nouvelle est en effet assez lourd à conduire du point de vue administratif : installation du conseil municipal, élection de l'exécutif, désignation des représentants dans les organismes extérieurs, délégations de signature, avenants aux contrats établis... À tel point que les retours d'expérience des pionniers des communes nouvelles témoignent que la volonté de mutualisation et de simplification, qui est un des objectifs des communes nouvelles, passe d'abord par une phase de démarches multiples et, parfois, de difficultés administratives. L'intérêt d'étendre une commune nouvelle existante plutôt que de créer une commune nouvelle est de ne pas avoir à réitérer ces démarches.

La ou les communes isolées qui feraient le choix de rejoindre une commune nouvelle existante se calqueraient sur le mode de fonctionnement déjà établi. La commune entrante ou les communes entrantes seraient représentées au conseil municipal selon les mêmes critères que les communes fondatrices. Elles verraient leurs taux de fiscalité rejoindre, sur la période de lissage prévue pour les communes fondatrices, le taux moyen pondéré calculé à la création de la commune nouvelle. Enfin, les communes entrantes seraient rattachées directement à l'EPCI de la commune nouvelle initiale.

L'objet de l'amendement est donc de permettre de poursuivre les regroupements déjà commencés, sans que les communes nouvelles déjà existantes se sentent entravées dans leur fonctionnement établi.

A contrario, la situation actuelle engendre des blocages, et les communes déjà regroupées peuvent de ce fait être réfractaires à de nouveaux regroupements les concernant, ce qui retire toute perspective aux communes isolées qui leur sont contiguës.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. Avis défavorable. Je comprends votre souhait de faciliter le rattachement de communes isolées, mais, tel qu'il est rédigé, l'amendement ne prend pas en considération le critère d'isolement ni celui de taille, de sorte que le dispositif envisagé s'appliquerait à toutes les communes. Dans ce cas, je ne vois pas l'utilité de créer une procédure simplifiée. Il est plus sécurisant d'appliquer le droit commun.

La procédure est sans doute un peu lourde, mais, compte tenu de ses conséquences, elle ne semble pas superflue. L'adoption de l'amendement risquerait de conduire peu à peu à un détricotage de la carte intercommunale par adjonctions successives de communes.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Sébastien Lecornu, ministre. Je comprends moi aussi votre objectif, monsieur le député. J'imagine que des communes extérieures doivent frapper à la porte d'une commune nouvelle que vous connaissez bien. Vous cherchez donc à avancer le plus rapidement possible. Le problème, c'est que, lorsqu'on légifère, on le fait pour l'ensemble des communes du pays.

Nous avons plaidé pour un droit qui protège le droit communal, afin qu'il y ait non absorption ou extension de communes, mais fusion entre des communes, là où l'on peut par ailleurs étendre un EPCI.

Or, si la solution que vous proposez peut régler ici ou là des situations locales par voie de consensus et de manière fluide, elle nous ferait basculer vers une autre logique : la procédure dérogatoire permettant d'étendre la commune nouvelle principale vers d'autres communes créerait inévitablement une rupture d'égalité entre les communes nouvelles, voire entre toutes les communes. Cette solution pouvant faire peur à beaucoup d'élus, j'émet un avis défavorable sur l'amendement.

(L'amendement n° 29 n'est pas adopté.)

Article 5

(L'article 5 est adopté.)

Après l'article 5

Mme la présidente. Je suis saisie de plusieurs amendements portant article additionnel après l'article 5.

Nous commençons par deux amendements identiques, n^{os} 4 et 37.

La parole est à M. Jérôme Nury, pour soutenir l'amendement n° 4.

M. Jérôme Nury. Cet amendement essentiel relève non d'une forme de politique politicienne, mais du simple bon sens. Il est issu de notre expérience personnelle et de celle que nous avons acquise dans notre département. Nous l'avons dit : depuis cinq ans, dans l'Orne, plus de 150 communes se sont rassemblées en trente communes nouvelles. Nous disposons donc d'une certaine visibilité sur les problèmes que posent ces situations.

Si, durant la période transitoire, un maire délégué peut être maire de la commune nouvelle – cette situation est très courante pour les maires fondateurs –, le code général des collectivités territoriales interdit le cumul de ces fonctions au-delà de cette période. Nous commençons à voir autour de nous des cas où, à la suite de municipales partielles, on a dû mettre deux têtes sur un même territoire, ce qui entraîne des conflits de légitimité.

Nous souhaitons donc pérenniser la double fonction afin de garantir la cohérence des décisions et éviter d'affaiblir la fonction de maire. Quand il y a deux têtes, en effet, nos concitoyens savent fort bien aller de l'une à l'autre. Bref, il n'est jamais simple d'avoir deux maires pour un même territoire. La possibilité de cumuler dans le temps les fonctions de maire délégué et de maire de la commune nouvelle éviterait de tels conflits et légitimerait davantage les maires des communes nouvelles. Je précise que, pas plus qu'aujourd'hui, les deux indemnités ne seraient cumulables.

Mme la présidente. La parole est à M. Patrice Verchère, pour soutenir l'amendement n° 37.

M. Patrice Verchère. Cet amendement, identique au précédent, est inspiré par l'expérience. Si nous voulons que les communes nouvelles perdurent et se développent, il faut de la liberté. L'amendement, qui n'impose rien, vise seulement à leur donner plus de liberté, plus de choix.

Comme l'a rappelé M. Nury, à l'heure actuelle, le maire d'une commune nouvelle peut également exercer, lors de la création de celle-ci, et sans possibilité de cumul des indemnités, les fonctions de maire délégué. Cela ne sera plus possible demain.

Je citerai un cas pratique que j'ai rencontré dans la commune que j'ai créée quand j'étais maire. Celle-ci se situe dans le département de Rhône, sur le premier territoire qui ait vu naître des communes nouvelles, à l'époque où Michel Mercier, lui-même créateur d'une commune nouvelle, était ministre. Mais le cas peut se produire ailleurs.

Que, quand une commune nouvelle réunit des petites communes et une commune importante en nombre d'habitants, les maires de petites communes deviennent maires délégués, afin de conserver l'identité du lieu et constituer des relais, cela semble aller de soi. En revanche, des tensions peuvent naître si le maire délégué de la commune qui réunit 60 % à 70 % des habitants ne peut pas être maire de la commune nouvelle.

Nous souhaitons que, si tel est le choix local – nous ne proposons que de créer une liberté –, la même personne puisse cumuler les fonctions de maire délégué de la commune la plus importante et de maire de la commune nouvelle. Il me semble essentiel, si nous voulons que les communes nouvelles continuent à se développer – pour d'autres raisons que l'avantage résultant d'une augmentation de 5 % de la DGF, la dotation globale de fonctionnement, avantage qui existait déjà –, de leur offrir davantage de souplesse et de liberté.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission sur ces amendements identiques ?

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. Avis défavorable : pour garantir la cohérence du fonctionnement de la commune nouvelle, il importe de distinguer les deux

fonctions. Leur cumul créerait le risque d'un conflit d'intérêts, le maire de la commune nouvelle pouvant privilégier sa commune d'origine.

Mon expérience est l'inverse de la vôtre. J'ai vu des maires délégués provenant de toutes les communes et des maires de communes nouvelles qui n'étaient pas forcément rattachés à une commune d'origine. En outre, dans un souci de proximité, il importe que deux élus assument les deux fonctions. L'objectif de la proposition de loi est de faciliter la création des communes, non de créer un mode de fonctionnement identique à celui des EPCI.

Mme Véronique Louwagie. Les EPCI fonctionnent différemment !

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Sébastien Lecornu, ministre. J'entends l'avis défavorable de Mme la rapporteure. Néanmoins, l'argument massue de M. Nury et de M. Verchère – celui de la souplesse, de la simplification – m'interpelle. Avec l'autorisation de Mme la rapporteure, je m'en remettrai à la sagesse de l'Assemblée. Les situations varient beaucoup d'un territoire à l'autre et nous cherchons à proposer un système plus souple. J'insiste toutefois sur l'importance qu'il n'y ait aucun cumul d'indemnités.

M. Jérôme Nury et M. Patrice Verchère. Cela va de soi !

Mme Cécile Untermaier. Très bien !

Mme la présidente. La parole est à M. Arnaud Viala.

M. Arnaud Viala. Merci pour cet avis, monsieur le ministre. Nous demandons en effet de la souplesse, ainsi que l'application du bon sens local.

J'adresserai trois observations à Mme la rapporteure.

Aujourd'hui, pendant la période transitoire, la même personne peut occuper les deux fonctions. Or nous n'avons jamais eu vent d'aucune incongruité nécessitant que l'on empêche la période transitoire devenir la règle de droit commun.

D'autre part, il n'y a aucun parallèle à établir entre le fonctionnement d'une commune nouvelle et celui d'un EPCI. Votre argument pourrait même jouer en sens inverse : le conseiller départemental qui devient président de l'exécutif départemental reste conseiller départemental de son territoire ; de même, le conseiller régional qui devient président de l'exécutif régional reste conseiller régional, élu certes sur un scrutin de liste, mais souvent attaché à un territoire.

J'ajoute qu'aux termes de l'article 4, que nous avons un peu de mal à accepter, mais qu'on finit par nous faire avaler à doses homéopathiques – si je puis me permettre cette allusion (*Sourires*) –, les maires des communes nouvelles concentreront les compétences de maire et celles de président de la communauté de communes. Et l'on refuserait l'idée que le maire de la commune nouvelle soit également maire délégué ? C'est absurde !

Je pense que nos collègues iront dans le sens proposé par M. Nury et M. Verchère. Il faut absolument retenir leur proposition.

M. Stéphane Baudu. Très bien !

Mme la présidente. La parole est à M. Philippe Gosselin.

M. Philippe Gosselin. Nous sommes plusieurs à vouloir défendre les amendements de nos collègues.

La position ouverte du ministre a le mérite de la clarté. Le mouvement de regroupement des communes sur la base du volontariat, qui est en train de s'opérer, démontre que l'union fait la force et qu'aujourd'hui, les élus ont conscience qu'il est délicat de rester isolé. Ce mouvement ne pourra que se renforcer si l'on apporte un peu de souplesse au dispositif.

Ces amendements vont dans le bon sens. Un proverbe populaire assure qu'il est difficile de faire cohabiter deux crocodiles dans le même marigot. L'un risque en effet de se sentir opprimé par l'autre. Grâce à ces amendements, par suite de ce que l'on pourrait appeler un « dédoublement fonctionnel », une même personne pourrait assurer les deux fonctions. Dans la majorité des cas – je l'ai constaté en Basse-Normandie, championne des communes nouvelles durant ces dernières années –, cela marche plutôt bien, même s'il existe sans doute quelques exceptions.

Cette souplesse, puisqu'il ne s'agit que de créer une faculté, permettrait de convaincre un plus grand nombre d'élus et, après le renouvellement municipal de 2020, de renforcer les communes nouvelles. Je remercie encore M. le ministre de son attention et de son écoute.

Mme la présidente. La parole est à Mme Véronique Louwagie.

Mme Véronique Louwagie. Je vous remercie à mon tour pour votre esprit d'ouverture, monsieur le ministre.

Je souhaiterais toutefois réagir à l'intervention de Mme la rapporteure. Comme l'ont indiqué M. Nury et M. Verchère, nous pouvons aujourd'hui évaluer notre expérience en matière de constitution de communes nouvelles. Or nous constatons que le système transitoire fonctionne très bien. Ce que nous proposons, c'est de pérenniser ce dispositif, sur la base du volontariat – il faut en effet laisser aux élus la faculté de choisir.

Il faut faire confiance aux élus ; il y a de leur part une demande de liberté dans l'administration de leurs collectivités. Leur situation n'est pas facile aujourd'hui, et les élections municipales de 2020 feront peut-être apparaître une crise de vocation dans certaines communes. Il faut donc, je le répète, faire confiance aux élus et leur donner beaucoup de latitude. L'expérience montre que cela marche très bien.

Mme la présidente. La parole est à M. Joaquim Pueyo.

M. Joaquim Pueyo. Je soutiens moi aussi les amendements présentés par M. Nury et M. Verchère.

Madame la rapporteure, vous avez parlé de conflit d'intérêts, mais le maire d'une commune nouvelle qui sera en même temps maire délégué devra défendre les intérêts de l'ensemble du territoire, sous peine de ne pas rester longtemps à la tête de la commune,...

M. Philippe Gosselin. Absolument !

M. Joaquim Pueyo...y compris à celle de sa propre commune, dont il est maire délégué. S'il a été choisi comme maire d'une commune nouvelle, cela signifie que l'ensemble des élus et la population lui portent de la considération.

Dans l'Orne, certaines communes nouvelles n'ont pas opté pour le système des communes déléguées ; c'est leur droit, et cela fonctionne très bien. D'autres ont préféré, pour des raisons historiques, élire des maires délégués : cela fonctionne aussi. Actuellement, dans mon territoire, situé autour d'Alençon, le maire de la commune nouvelle est maire délégué, et cela ne pose aucun problème.

Monsieur le ministre, je suis convaincu que votre appel à la sagesse inspirera l'Assemblée, et que celle-ci votera en faveur de ces amendements.

Mme la présidente. La parole est à M. Rémy Rebeyrotte.

M. Rémy Rebeyrotte. Si nous suivons pour notre part l'avis de Mme la rapporteure, ce n'est pas pour être désagréable avec M. le ministre – bien au contraire. (*Exclamations sur les bancs du groupe LR.*)

M. Philippe Gosselin. Un peu, quand même !

M. Rémy Rebeyrotte. C'est que nous pensons, monsieur Gosselin, c'est que non seulement il ne faut pas qu'il y ait deux crocodiles, mais qu'il n'en faut aucun. Nous ne voulons rien faire qui puisse décourager certains élus, qui se pourraient se dire que le maire de la commune nouvelle étant aussi maire délégué de la commune principale, il ne sera le défenseur des intérêts que d'une partie de la commune nouvelle.

M. Aurélien Pradié. C'est déjà le cas à titre provisoire !

M. Rémy Rebeyrotte. Certains cas ne posent pas de problème,...

M. Philippe Gosselin. C'est la majorité !

M. Rémy Rebeyrotte....pour des raisons liées à la personne concernée, mais d'autres soulèvent des difficultés. Or nous ne voulons rien faire qui puisse fragiliser le développement des communes nouvelles.

M. Aurélien Pradié. Au contraire, cela les renforcera !

M. Rémy Rebeyrotte. Voilà pourquoi nous voterons contre ces amendements.

Mme la présidente. La parole est à Mme Christine Pires Beaune.

Mme Christine Pires Beaune. Je soutiens ces amendements, dans la mesure où, aujourd'hui, le cumul est d'ores et déjà possible durant la période transitoire – et, sur le terrain, cela se passe bien !

M. Rémy Rebeyrotte. Pas partout !

Mme Christine Pires Beaune. Les inquiétudes naissent au contraire de la perspective de la fin de la période transitoire, et du risque que l'on se retrouve avec deux têtes. Il convient donc d'apporter de la souplesse au dispositif.

Mme Véronique Louwagie. Faisons confiance aux élus !

Mme la présidente. La parole est à M. Philippe Vigier.

M. Philippe Vigier. Sous votre avis de sagesse point, monsieur le ministre, la bonne connaissance des collectivités territoriales qu'a acquis le fin tacticien que vous êtes – puisque vous avez exercé par le passé des responsabilités de ce type.

Je fais partie de ceux – peut-être ne sommes-nous pas nombreux ici dans ce cas – qui étaient députés-maires, maires d'une commune nouvelle et maires de la commune principale de la commune nouvelle. J'ai vécu tout ce dont il est question, et je puis vous dire que lorsque vous êtes le maire de la commune la plus importante, ce qui était mon cas, vous accordez une attention particulière à faire en sorte que chacun s'y retrouve et que l'on puisse bâtir un projet commun.

M. Rémy Rebeyrotte. Cela dépend !

M. Philippe Vigier. Il n'y a pas de conflit d'intérêts, il n'y a pas de volonté de « privilégier sa commune », comme vous l'avez affirmé, madame la rapporteure : si vous êtes dans cet état d'esprit, vous vous éloignez complètement du concept de commune nouvelle.

Dernier argument : si le maire de la commune la plus petite devient le maire de la commune nouvelle et cesse d'être le maire délégué de la commune qui l'avait initialement choisi, les habitants de sa commune d'origine pourraient le vivre comme un abandon. Si l'on veut faire vivre les communes nouvelles, il faut laisser aux communes qui ont choisi d'emprunter le même chemin leur identité.

M. Rémy Rebeyrotte. Ces amendements créent un frein !

M. Philippe Vigier. La souplesse est le gage de la réussite : gageons que cette idée sera largement défendue sur ces bancs dans un instant ! (*« Très bien ! » sur les bancs du groupe LR.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Stéphane Baudu.

M. Stéphane Baudu. Entre souplesse et sagesse, on doit pouvoir trouver la voie vers un dispositif qui accompagne les communes nouvelles. Ce dispositif existe déjà, il fonctionne, il est optionnel. Je pense qu'en le généralisant, nous irions dans le sens des besoins et des intérêts locaux.

Mme Marie-Noëlle Battistel. Tout à fait !

Mme la présidente. La parole est à M. Patrice Verchère.

M. Patrice Verchère. Un dernier mot. Si l'on écoute bien les différents orateurs et l'avis de sagesse donné par M. le ministre – qui a l'expérience de ces choses-là –, on s'aperçoit que nous sommes tous d'accord. En effet, ce qui est proposé à travers ces amendements, c'est le choix entre l'option défendue par Mme la rapporteure et M. Rebeyrotte et la nôtre. Ce que nous souhaitons, c'est donner de la liberté.

Mme Marie-Noëlle Battistel. Voilà !

M. Patrice Verchère. À travers son avis de sagesse, M. le ministre promeut la souplesse. Nous espérons avoir réussi à vous convaincre qu'il n'y avait rien de politique ni de polémique dans nos amendements, simplement le désir, que nous partageons tous, de laisser de la liberté aux élus en fonction des circonstances locales.

M. Rémy Rebeyrotte. Drôle de liberté...

*(Les amendements identiques n^{os} 4 et 37 sont adoptés.)
(Applaudissements sur les bancs du groupe LR.– M. Stéphane Baudu applaudit aussi.)*

Mme la présidente. Je suis saisie de deux amendements identiques, n^{os} 9 et 38.

La parole est à M. Jérôme Nury, pour soutenir l'amendement n^o 9.

M. Jérôme Nury. Auparavant, je tiens à vous remercier, monsieur le ministre, d'avoir permis l'adoption des deux précédents amendements.

Certaines communes nouvelles se sont organisées autour de communes déléguées – elles sont au nombre d'une dizaine, voire une quinzaine dans le département de l'Orne. Or nous craignons qu'en 2020, à l'occasion des élections municipales, nous ayons du mal à trouver un maire délégué pour chacune des communes déléguées de ces communes nouvelles qui rassemblent plusieurs territoires.

L'objet du présent amendement est donc de permettre à une seule personne d'être maire délégué de plusieurs communes, dès lors que la population de celles-ci ne dépasse pas 500 habitants. De ce fait, on n'aurait pas à se poser la question de savoir si les listes comprennent bien des personnes issues de chaque commune. Une seule pourrait s'occuper de trois communes déléguées, sans que l'on ait à supprimer celles-ci. Ce serait fort utile, notamment pour les communes qui ne comptent que quelques dizaines d'habitants.

Mme la présidente. L'amendement n° 38 de M. Patrice Verchère est défendu.

Quel est l'avis de la commission sur ces amendements identiques ?

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. Je partage votre constat : c'est précisément pour cela que l'article 10 laisse au conseil municipal la liberté de supprimer une ou plusieurs communes déléguées. Ce système me semble plus simple que d'élire un seul maire délégué pour plusieurs communes.

Votre proposition ferait en outre courir le risque de créer, face au maire de la commune nouvelle, un « super-maire » délégué pour plusieurs communes, ce qui n'est pas souhaitable. Avis défavorable.

Mme Cécile Untermaier. Très bien !

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Sébastien Lecornu, ministre. L'avis du Gouvernement est, cette fois, défavorable. Si mon avis de sagesse sur vos amendements précédents était sincère, car l'identité et la culture d'une commune ancienne demeurent, en revanche, jamais trois communes n'ont eu le même maire en même temps. Ces amendements marquent donc une rupture d'égalité. L'honnêteté commanderait de les retirer !

(Les amendements identiques n°s 9 et 38 ne sont pas adoptés.)

Article 6

Mme la présidente. La parole est à Mme Danielle Brulebois, inscrite sur l'article.

Mme Danielle Brulebois. L'article 6 prévoit que, pendant une période de trois ans suivant leur création, les communes nouvelles ne seront pas soumises à certaines des obligations qui sont prévues par la loi et qui leur incombent en raison de l'augmentation de leur taille. L'objectif est, là encore, de donner de la souplesse au dispositif, de laisser aux communes nouvelles du temps pour s'adapter et de lisser les effets de seuil.

En effet, en raison du regroupement de la population de l'ensemble des communes fusionnées, une commune nouvelle franchit plusieurs seuils à partir desquels de nouvelles obligations lui sont imposées. Par conséquent, le Sénat a proposé de reporter de trois ans l'application de sept obligations légales soumises à un seuil de population.

S'il est tout à fait acceptable de reporter de trois ans l'application de certaines obligations qui nécessitent la mobilisation de moyens et de ressources humaines importants, afin de laisser le temps aux communes nouvelles de s'y préparer, nous proposons en revanche de sortir quatre types d'obligations du champ des dérogations : les obligations en matière de logement, qui sont régies par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, la loi SRU, et par la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, la loi ELAN ; les obligations relatives aux places d'hébergement ; celles liées au schéma d'accueil des gens du voyage pour les communes nouvelles de plus de 5 000 habitants ; et l'obligation de créer un conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance. Ces obligations répondent en effet à des politiques sociales ou de prévention volontaristes de l'État, qui accompagne les communes dans ces domaines et leur donne des aides suffisantes pour qu'elles puissent y faire face. *(M. Alain Perea applaudit.)*

Mme la présidente. La parole est à Mme Barbara Bessot Ballot, pour soutenir l'amendement n° 13.

Mme Barbara Bessot Ballot. L'article 6 prévoit une période d'adaptation pour que la commune nouvelle puisse faire face de manière échelonnée à ses nouvelles obligations. Toutefois, la liste des obligations retenues au titre du dispositif dérogatoire, par exemple l'établissement obligatoire d'un bilan des émissions de gaz à effet de serre dans les communes de plus de 50 000 habitants, est arbitraire et ne repose sur aucune étude d'impact préalable.

L'objet du présent amendement est de demander au Gouvernement de remettre au Parlement un rapport portant sur les compétences qui pourraient être soumises au dispositif initialement prévu par l'article 6.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. Ces mesures sont attendues par les maires des communes nouvelles. Plusieurs d'entre eux nous l'ont dit : si la taille de la commune change sur le papier, dans les faits, il n'y a pas plus d'habitants dans le territoire au lendemain de la création de la commune nouvelle. Il semble donc normal de laisser à ces communes un délai avant de leur appliquer le droit commun.

En outre, le champ des dérogations a été restreint par la commission des lois, qui n'a conservé que trois dérogations : l'ouverture d'un centre médico-social scolaire dans les communes de plus de 5 000 habitants ; l'aménagement obligatoire d'un site cinéraire dans les communes de 2 000 habitants et plus ; l'établissement obligatoire d'un bilan des émissions de gaz à effet de serre dans les communes de plus de 50 000 habitants.

Avis défavorable.

(L'amendement n° 13, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie de deux amendements identiques, n°s 8 et 39.

La parole est à M. Jérôme Nury, pour soutenir l'amendement n° 8.

M. Jérôme Nury. Il s'agit d'accorder plus de temps pour le lissage des effets de seuil. La rédaction actuelle du texte prévoit trois ans, ce qui est trop court. Nous proposons de fixer ce délai à six ans, soit la durée d'un mandat municipal, ce qui permettrait aux communes nouvelles de respecter progressivement les normes qu'elles sont tenues d'appliquer.

Mme la présidente. L'amendement n° 39 de M. Patrice Verchère est défendu.

Quel est l'avis de la commission sur ces amendements identiques ?

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. Nous avons déjà eu ce débat en commission. Eu égard à la nature des dérogations subsistant dans le texte, le délai de trois ans est loin d'être irréaliste. Avis défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Sébastien Lecornu, ministre. Je demande le retrait des amendements ; à défaut, l'avis du Gouvernement serait défavorable.

Lors du précédent quinquennat, le législateur – je parle sous le contrôle de Mme Pires Beaune – a imaginé des mesures transitoires destinées à aider les communes nouvelles à faire face aux obligations découlant du passage de seuils. Si l'on commence à faire des entailles dans ce dispositif, en allongeant la durée de ces mesures, par exemple en portant, comme le proposent les auteurs de ces amendements, la durée des régimes dérogatoires de trois à six ans – pourquoi, dès lors, ne pas retenir une durée encore plus longue ? – ou, ce qui n'est certes pas ce que proposez, en prévoyant de nouvelles dérogations aux communes nouvelles, on ne s'arrêtera jamais ! Accorder un délai de six ans pourrait, suivant la date de naissance de la commune nouvelle, revenir à enjamber un mandat municipal. Ce ne serait d'ailleurs pas forcément bon pour les communes nouvelles, qui doivent aussi grandir. À un moment donné, il faut savoir leur dire : « Lève-toi et marche ! » Il faut donc imaginer des dispositifs qui prévoient un retour au droit commun.

(Les amendements identiques n° 8 et 39 sont retirés.)

Mme la présidente. La parole est à Mme Christine Pires Beaune, pour soutenir l'amendement n° 19.

Mme Christine Pires Beaune. Une période de lissage de trois ans me semble en effet suffisante. Toutefois, la mise en place d'un centre médico-social scolaire ne demande pas autant de temps. Surtout, ce délai paraît trop important eu égard au caractère essentiel de la mission de ces centres en matière de prévention et de santé. C'est pourquoi nous souhaitons exclure cette obligation du champ des dérogations.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. Si ces centres exercent effectivement des missions essentielles, la population du bassin de vie concerné ne va pas, comme je viens de le dire, augmenter brusquement du fait de la fusion. Il me semble donc raisonnable de laisser aux communes un délai de trois ans pour se mettre en ordre de marche.

Avis défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Sébastien Lecornu, ministre. Vous nous mettez en garde contre le risque de donner l'impression que c'est moins important que le reste – en tout cas, c'est comme ça que je le comprends –, mais il est un argument a contrario, madame la députée : celles et ceux qui veulent aller plus vite pourront toujours le faire.

Avis défavorable.

(L'amendement n° 19 n'est pas adopté.)

(L'article 6 est adopté.)

Après l'article 6

Mme la présidente. Je suis saisie de deux amendements, n° 27 et 28, portant article additionnel après l'article 6 et pouvant faire l'objet d'une présentation groupée.

La parole est à M. Sébastien Leclerc, pour les soutenir.

M. Sébastien Leclerc. Les écarts de fiscalité restent trop souvent un frein à la création d'une commune nouvelle. S'il est possible actuellement d'envisager un lissage sur douze ans, il apparaît que cette période reste trop courte pour faire converger des taux de fiscalité qui vont du simple au quadruple dans certaines communes nouvelles. L'amendement n° 27 propose de porter à vingt-quatre ans la durée possible du lissage des taux.

L'amendement n° 28 découle du précédent. Parmi les communes nouvelles déjà constituées, certaines pourraient souhaiter allonger cette durée de lissage, ce qui signifierait revenir sur la durée préalablement choisie, ce que le code général des impôts interdit pour le moment. Cet amendement propose de laisser à ces communes nouvelles la possibilité de bénéficier de cet allongement de la période de lissage des taux.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission sur ces deux amendements ?

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. Nous avons déjà eu cette discussion en commission, monsieur le député. Le délai de douze ans laissé aux communes pour lisser leurs taux paraît largement suffisant ; un délai de vingt-quatre ans nous paraît démesuré et disproportionné. Nous n'avons pas forcément un recul suffisant par rapport à la constitution de communes nouvelles, mais il n'y a pas non plus de remontées suffisantes pour justifier un délai de lissage aussi long.

Avis défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Sébastien Lecornu, ministre. Je vous demande de retirer ces amendements au nom d'une conviction personnelle : je suis à peu près certain qu'une telle disposition ne survivrait pas à une question prioritaire de constitutionnalité – auquel cas la sénatrice Gatel nous en voudrait à vie. Une durée de vingt-quatre années pour une telle dérogation serait considérable ; un délai de douze ans est déjà long au regard de nos principes constitutionnels. Je pense qu'une telle disposition risquerait de fragiliser le texte.

(Les amendements n° 27 et 28 sont retirés.)

Article 7

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Claude Leclabart, inscrit sur l'article.

M. Jean-Claude Leclabart. Le présent article a pour objet de permettre la suppression d'une partie des annexes de la mairie dans les communes nouvelles. Il est une alternative au « tout ou rien » de l'état du droit actuel, qui permet soit de supprimer toutes les mairies annexes soit de n'en supprimer aucune.

Cette suppression sera bien encadrée puisque la décision de supprimer une annexe de la mairie sera prise par le conseil municipal après accord du maire délégué et du conseil de la commune déléguée lorsqu'il existe.

Là où le nombre de communes est important, la multiplicité des annexes peut occasionner des surcoûts importants liés au fonctionnement et à l'entretien des bâtiments. La suppression de certaines annexes permettra de réduire les dépenses sans renoncer à la proximité démocratique.

Je tiens à rappeler aux collègues qui veulent supprimer cet article qu'il existe des chapelles déclassées et que des écoles ont d'ores et déjà été désaffectées par suite de regroupements pédagogiques concentrés librement consentis. Il n'y a rien de choquant à vouer des mairies devenues annexes à d'autres fonctions si cela est conforme à la volonté locale.

Mme la présidente. La parole est à Mme Bénédicte Taurine, pour soutenir l'amendement n° 63, tendant à supprimer l'article.

Mme Bénédicte Taurine. Nous demandons en effet la suppression de cet article, qui tend exactement à ce que vous avez dit, cher collègue : fermer des structures de proximité, telles que des écoles, en raison de coûts non financés, ce qui prive les gens des services auxquels ils ont droit. Pour nous, maintenir des mairies physiques, c'est maintenir du personnel, des élus, de l'affichage, tout ce qui permet aux citoyens d'exprimer ce qu'ils ont envie de faire partager à l'ensemble de leurs concitoyens. Vous allez à l'encontre de toutes les évolutions que notre pays connaît actuellement.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. Le code général des collectivités territoriales ne prévoit aujourd'hui que deux possibilités : soit on supprime toutes les communes formant une commune nouvelle, soit on les conserve toutes. Avec cet article et l'article 10 qui le complète, nous proposons une alternative au « tout ou rien », en permettant de conserver une ou plusieurs communes ou mairies annexes. Il s'agit donc, non pas de supprimer des services publics – aujourd'hui, une mairie annexe peut accueillir une permanence de la mairie ou une maison de services au public –, mais de donner aux élus la possibilité de s'adapter aux exigences de la population et à leurs contraintes d'organisation.

Alors que cela fait cinq années qu'une commune nouvelle a été créée sur mon territoire, c'est la première fois cette année qu'une commune met à l'étude la possibilité de transformer en logements une mairie dont l'activité est insuffisante. C'est une possibilité qui sera offerte aux maires, non une obligation.

Avis défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Sébastien Lecornu, ministre. Avis défavorable. Le texte n'impose pas la suppression de tels lieux – car Mme la rapporteure a raison, c'est bien de lieux qu'il s'agit, et non de services publics. Il permet simplement aux élus d'organiser les services publics communaux comme ils le souhaitent. Ce serait bizarre que les élus d'une commune nouvelle aient moins de droits que les autres élus municipaux en matière d'organisation des bâtiments publics ou des divers services publics sur le territoire de la commune.

M. Philippe Vigier. Absolument !

M. Sébastien Lecornu, ministre. En cela, comme je le disais au président de votre groupe, la commune nouvelle devient une commune comme les autres et s'organise aussi librement qu'elles.

Mme Bénédicte Taurine. Sa taille sera bien supérieure !

M. Sébastien Lecornu, ministre. On parle, madame la députée, de deux ou trois communes de 300 habitants qui n'en formeront plus qu'une seule de 600 ou 900 habitants !

Mme Bénédicte Taurine. Si elles sont situées dans des vallées différentes, cela fera problème !

M. Sébastien Lecornu, ministre. Faisons confiance aux élus locaux, madame la députée. Vous verrez : quand vous serez maire, vous voudrez que vos anciens collègues vous fassent confiance pour organiser les choses localement. Je rappelle que les communes nouvelles se forment à partir de trois communes en moyenne et quand elles se forment à partir d'un plus grand nombre de communes, il y a une grande vigilance locale.

Puisque la commune nouvelle est une commune comme les autres, laissons le conseil municipal l'organiser comme il le fait dans les autres communes.

Mme la présidente. La parole est à M. Michel Castellani.

M. Michel Castellani. J'émettrai quand même une réserve sur cet article. J'entends bien que les décisions seront prises par les conseils municipaux, mais c'est la logique même de l'article qui me gêne : la recherche de l'efficacité par la concentration peut se faire au détriment de la proximité. Je crains que le fait de supprimer une mairie annexe ne renforce le centralisme relatif au détriment des petites communes qui sont appelées à se regrouper.

J'ai sous les yeux l'exemple de la Corse, où des dizaines voire des centaines de communes qui avaient complètement déperissé sur le plan démographique voient aujourd'hui la situation se retourner, gagnant deux, trois, une dizaine d'habitants d'un recensement à l'autre. Je doute que ce retournement aurait pu avoir lieu si l'on avait fermé entièrement les mairies. Il faut donc éviter toute précipitation dans ce domaine.

Mme la présidente. La parole est à M. Aurélien Pradié.

M. Aurélien Pradié. Notre collègue Leclabart a quand même indiqué que cet article laissait la liberté à la commune nouvelle de réduire le coût des services dans les communes déléguées. Je voudrais corriger ce que vous avez dit, madame la rapporteure : il s'agit ici, non pas de la suppression des communes déléguées, mais de la fermeture des mairies annexes. Ce n'est pas du tout la même chose !

Qu'est-ce qui empêche aujourd'hui une commune nouvelle de réduire considérablement l'activité de sa mairie annexe ? Rien ! C'est ce que nous avons fait progressivement

dans ma commune nouvelle. Je ne vois donc pas en quoi il serait nécessaire de donner par la loi la possibilité aux communes nouvelles de fermer une mairie annexe, puisque la loi actuelle n'empêche pas les communes nouvelles de réorganiser les temps d'ouverture des mairies annexes. Je ne vois donc pas ce que cette disposition apporte de plus, sinon qu'elle vient instiller un doute et ouvrir un débat à mon avis inutile.

Deuxièmement, je voudrais citer un exemple qui vient contredire vos affirmations, madame Taurine: celui d'une commune nouvelle composée à partir d'une commune de mille habitants et de quatre communes d'une centaine d'habitants. Dans les communes d'une centaine d'habitants, le secrétariat de mairie était ouvert deux demi-journées par semaine alors que depuis la création de la commune nouvelle, le secrétariat de la mairie « chef-lieu » est ouvert tous les jours, parfois même entre midi et deux heures. Le citoyen peut donc y gagner en accédant à un service plus solide et plus ouvert. La création d'une commune nouvelle ne se traduit donc pas nécessairement par une dégradation du service.

Mme la présidente. La parole est à M. Philippe Vigier.

M. Philippe Vigier. Fort de mon expérience de trois ans et demi de commune nouvelle, je suivrai votre avis, monsieur le ministre. Le texte est assez simple: il offre une possibilité. Une possibilité, ce n'est pas une obligation. Il s'agit de voir comment les choses évoluent. Chez nous, sur les neuf communes originelles, deux, qui comptent un petit plus de cent habitants, ne souhaitaient pas garder une mairie annexe, mais cela s'est traduit finalement par un redéploiement des services publics et par des investissements, alors que cela faisait de longues années que ceux-ci n'étaient plus faits. On ne peut pas dire d'un côté qu'une commune nouvelle ne doit pas avoir moins de droits que les autres communes et de l'autre côté chercher à les embrigader.

Voilà pourquoi je pense qu'il ne faut pas adopter cet amendement.

Mme la présidente. La parole est à Mme Bénédicte Taurine.

Mme Bénédicte Taurine. Si les élus avaient vraiment le choix, s'ils n'étaient pas contraints par des restrictions budgétaires, cela ne poserait aucun problème! Mais quand le Président Macron dit qu'il ne fermera pas d'écoles rurales, ce sont les maires qui les ferment eux-mêmes parce qu'ils n'ont plus les moyens de les faire fonctionner. On est en train de faire en sorte que les élus soient contraints de fermer eux-mêmes les bâtiments et les services publics, parce qu'on a décidé par ailleurs de faire des économies.

Monsieur Pradié, peut-être la commune nouvelle offrira-t-elle, dans certaines situations, une plus grande amplitude d'ouverture horaire qu'une commune annexe, mais allez donc l'expliquer à des personnes qui ont 80 ans et qui doivent traverser des vallées sans service de transport!

Mme la présidente. La parole est à Mme Christine Pires Beaune.

Mme Christine Pires Beaune. Je voterai contre cet amendement. Le texte que nous examinons veut en effet donner plus de souplesse, là où s'applique aujourd'hui une politique du « tout ou rien », qui oblige à garder toutes les mairies annexes ou à les supprimer toutes. Dans certains cas, on peut vouloir, pour une raison ou pour une autre, supprimer une seule mairie annexe – ou deux, ou trois – sur cinq.

M. Philippe Vigier. Eh oui! C'est du pragmatisme!

Mme la présidente. La parole est à M. le ministre.

M. Sébastien Lecornu, ministre. Monsieur Pradié, votre interprétation était juste, mais c'est l'article L.2113-11 du code général des collectivités territoriales qui établit une corrélation entre la commune déléguée et le bâtiment. La disposition que nous proposons permettra de décorréliser les deux – vous aviez semé le doute dans mon esprit, mais voilà la réponse.

Cette proposition de loi permet en effet de sortir du « tout ou rien », car elle donne une souplesse qui permettra de s'adapter, par exemple, madame Taurine, à la géographie – vallées, plaines ou cols.

Mme Bénédicte Taurine. Ce que j'ai évoqué, ce sont les difficultés que l'on peut rencontrer dans les vallées.

M. Sébastien Lecornu, ministre. S'il y a une vallée, il est fort probable qu'il y ait un col...

Mme Bénédicte Taurine. Monsieur le ministre, cela n'a rien à voir. C'est comme l'avenir politique des uns et des autres: ce n'est pas le lieu d'en parler!

M. Sébastien Lecornu, ministre. Outre la souplesse, le texte fournit aussi la base légale qui permettra à un conseil municipal de prendre une décision. Il convient donc d'adopter cet article.

(L'amendement n° 63 n'est pas adopté.)

(L'article 7 est adopté.)

Suspension et reprise de la séance

Mme la présidente. La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à vingt-trois heures cinquante, est reprise à vingt-trois heures cinquante-cinq.)

Mme la présidente. La séance est reprise.

Article 8

Mme la présidente. La commission a supprimé l'article 8.

Je suis saisie de trois amendements, n°s 77, 20 et 79, tendant à le rétablir et pouvant être soumis à une discussion commune.

Les amendements n°s 20 et 79 sont identiques.

La parole est à M. Paul Molac, pour soutenir l'amendement n° 77.

M. Paul Molac. Monsieur le ministre, vous avez eu tout à l'heure des propos peu amènes envers le groupe Libertés et territoires, lorsque vous avez dit que nous allions empêcher les collectivités locales de faire ce qu'elles voulaient. Je rappelle à cet égard que, pour qu'une commune établie puisse changer son nom, il faut une décision du Conseil d'État en ce sens. Ainsi, une commune de mon département, dénommée Guer, voulait ajouter à son nom celui de Coëtquidan, où se trouve l'école de l'armée de terre, mais le Conseil d'État le lui a refusé. Ce que je proposais, c'est simplement de prévoir la consultation du conseil régional

pour le choix du nom des communes ! Notre histoire et notre toponymie le valent bien – mais nous y reviendrons une autre fois.

Le présent amendement vise à rétablir l'article 8, afin de supprimer la condition d'une décision prise à la majorité des deux tiers lorsqu'il est demandé par le préfet à la commission départementale de coopération intercommunale, la CDCI, de se prononcer sur une nouvelle carte intercommunale, à la suite de la création d'une commune nouvelle, lorsque les communes de cette dernière n'ont pas réussi à se mettre d'accord selon les conditions de majorité requises.

Mme la présidente. La parole est à Mme Cécile Untermaier, pour soutenir l'amendement n° 20.

Mme Cécile Untermaier. Nous avons passé notre temps à dire qu'il fallait que nous fassions confiance aux élus locaux, et nous avons eu raison. Cet amendement répond à cette exigence. Il vise en effet à ce que la décision puisse être prise à la majorité simple, et non pas à la majorité des deux tiers, même si cette dernière est prévue par le code général des collectivités territoriales dans le cadre d'autres dispositifs. La commune nouvelle pourrait précisément, du fait de son caractère novateur, contribuer à lancer une autre dynamique.

Mme la présidente. La parole est à Mme Béatrice Piron, pour soutenir l'amendement n° 79, identique au précédent.

Mme Béatrice Piron. L'article 8 a été introduit au Sénat par l'ancien ministre de la cohésion des territoires, Jacques Mézard, lors de l'examen de la proposition de loi en séance. Il visait à assouplir les règles de rattachement d'une commune nouvelle à un établissement public de coopération intercommunale dans le cas où les communes regroupées en une commune nouvelle sont issues de plusieurs EPCI.

Actuellement, les élus de la commune nouvelle votent pour choisir l'EPCI auquel ils souhaitent rattacher la commune nouvelle. Toutefois, le préfet a la possibilité de passer outre cette décision en saisissant la CDCI, qui doit alors se prononcer sur ce rattachement par un vote à la majorité des deux tiers. L'article proposait d'abaisser le seuil de la majorité nécessaire à une majorité simple, comme le recommandait le rapport d'information sénatorial sur la revitalisation de l'échelon communal.

Au Sénat, monsieur le ministre, le Gouvernement s'était montré très favorable à cette mesure. Je sais que vous avez à cœur de défendre l'autonomie des communes et de simplifier leurs règles de fonctionnement, qui sont parfois pesantes pour les élus des petites communes. Comme l'indiquait tout à l'heure M. Millienne, au cours de la réunion que nous avons eue dans les Yvelines voilà deux semaines, vous avez évoqué un assouplissement des règles et appelé à faire confiance aux élus. Le présent amendement vise le même objectif : il s'agit de respecter l'autonomie et les décisions des collectivités, en permettant à la CDCI, saisie par le préfet, d'exprimer à la majorité simple un vote favorable au rattachement souhaité par les communes concernées.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission sur ces trois amendements en discussion commune ?

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. Le préfet étant le garant de l'ordre territorial, il paraît normal qu'il ait un rôle à jouer dans les procédures de regroupement de communes, que ce soit sous la forme d'intercommunalité ou de fusion de communes.

Nous souhaitons conserver cette majorité des deux tiers, que l'on retrouve dans de nombreuses autres dispositions du code général des collectivités territoriales, de manière harmoniser le dispositif avec le droit commun.

Avis défavorable sur les trois amendements.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Sébastien Lecornu, ministre. Je suivrai l'avis de la commission des lois dans la mesure où un argument de poids a été apporté au débat dans le cadre de la navette, à savoir qu'il n'apparaît pas opportun de réformer partiellement le fonctionnement la CDCI s'agissant uniquement de la question des communes nouvelles.

Demande de retrait ; à défaut, l'avis du Gouvernement serait défavorable sur les trois amendements.

(L'amendement n° 77 n'est pas adopté.)

(Les amendements identiques n° 20 et 79 ne sont pas adoptés.)

Articles 9 et 10

(Les articles 9 et 10 sont successivement adoptés.)

Article 11

Mme la présidente. La parole est à Mme Bénédicte Taurine, pour soutenir l'amendement n° 64.

Mme Bénédicte Taurine. L'article 11 prévoyant que le conseil municipal « peut décider qu'une ou plusieurs de ses réunions auront lieu dans une ou plusieurs annexes de la mairie », nous demandons la suppression de la fin de l'alinéa 2. Nous jugeons inutile d'ajouter qu'au moins deux réunions par an se tiendront dans la mairie de la commune nouvelle.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. Il ne s'agit pas de forcer la main aux élus. Bien au contraire, nous nous proposons de leur donner des marges de manœuvre supplémentaires. Je vous rappelle en effet qu'en l'état du droit, aucune réunion ne peut se tenir ailleurs qu'au siège de la mairie. Nous souhaitons donc que le conseil municipal puisse se réunir aussi dans les mairies annexes des communes déléguées. Toutefois, il importe, l'objectif du dispositif des communes nouvelles étant d'aller vers plus d'intégration, que le siège de la commune nouvelle demeure le siège de droit commun, ne serait-ce que pour des raisons pratiques et de publicité.

Avis défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Sébastien Lecornu, ministre. Avis défavorable : il n'y a pas de démocratie sans publicité, c'est un principe constitutionnel important.

Mme la présidente. La parole est à Mme Bénédicte Taurine.

Mme Bénédicte Taurine. Ce qui me pose problème, ce n'est pas la publicité, c'est le fait que l'on restreigne cette possibilité en imposant que deux des réunions au moins se tiennent dans l'enceinte de la mairie de la commune nouvelle. Il s'agit d'une réserve, et non de l'octroi de droits supplémentaires.

(L'amendement n° 64 n'est pas adopté.)

Mme la présidente. L'amendement n° 83 de Mme Dubré-Chirat est rédactionnel.

(L'amendement n° 83, accepté par la commission et le Gouvernement, est adopté.)

(L'article 11, amendé, est adopté.)

Après l'article 11

Mme la présidente. La parole est à M. Jérôme Nury, pour soutenir l'amendement n° 6, portant article additionnel après l'article 11.

M. Jérôme Nury. Cet amendement vise à harmoniser les modalités de perception de la taxe communale sur la consommation finale d'électricité, la TCFE. En effet, si une commune nouvelle intègre à la fois des communes de plus de 2 000 habitants et des communes de moins de 2 000 habitants, elle sera soumise un double système, puisque, pour les communes déléguées de moins de 2 000 habitants, la TCFE sera perçue par le syndicat intercommunal, tandis que pour les autres, elle sera perçue directement par la commune déléguée.

Par cet amendement, nous proposons d'harmoniser la perception de cette taxe, en permettant aux communes nouvelles de l'attribuer entièrement soit au syndicat intercommunal, soit aux communes qui la composent.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. L'amendement tend à instaurer une procédure dérogatoire de sortie des communes nouvelles des syndicats d'électricité auxquels les communes préexistantes adhéraient, et auxquels elles deviennent membres par substitution. Il vise aussi, si les communes nouvelles choisissent de rester dans le syndicat, à ce qu'elles puissent décider d'harmoniser la perception de la taxe communale sur la consommation finale d'électricité au niveau du syndicat ou de l'ensemble des communes membres.

S'agissant du premier point, rien ne justifie l'instauration d'une procédure dérogatoire de retrait des syndicats pour les communes nouvelles, a fortiori si cela ne concerne que les syndicats d'électricité. C'est l'article L. 5211-19 du code général des collectivités territoriales qui régit le retrait de droit commun, lequel requiert l'accord de l'organe délibérant du syndicat et de ses membres dans les conditions de majorité requises pour la création de l'établissement.

Quant au deuxième point, l'article L. 2333-4 du même code prévoit déjà des dispositions transitoires : votre amendement est donc satisfait. Les communes nouvelles de plus de 2 000 habitants regroupant d'anciennes communes de moins de 2 000 habitants percevront, de droit, la TCFE et devront harmoniser le tarif applicable sur leur territoire l'année

suivant leur création. Elles pourront, si elles le souhaitent, transférer le produit de la taxe au syndicat dont le tarif aura été harmonisé sur l'ensemble de leur territoire.

Je demande par conséquent le retrait de l'amendement ; à défaut, l'avis de la commission serait défavorable.

(L'amendement n° 6, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.)

Article 12

Mme la présidente. La commission a supprimé l'article 12.

Je suis saisie de deux amendements, n°s 1 et 45, tendant à le rétablir et pouvant être soumis à une discussion commune.

La parole est à Mme Virginie Duby-Muller, pour soutenir l'amendement n° 1.

Mme Virginie Duby-Muller. Le présent amendement a pour objet de rattacher le territoire de la commune de Seyssel, dans l'Ain, au département de la Haute-Savoie. Seyssel, dans l'Ain, et Seyssel, en Haute-Savoie, sont deux communes géographiquement limitrophes, mais constituent juridiquement deux communes distinctes, situées dans deux départements différents.

Cette modification des limites territoriales des départements concernés est un préalable à la fusion des deux communes de Seyssel, souhaitée par leurs conseils municipaux. Ceux-ci ont d'ailleurs voté à l'unanimité, et à deux reprises, en 2015 et en 2018, un accord afin de fusionner. Les élus de la ville de l'Ain souhaitent rejoindre le département de la Haute-Savoie, qu'ils considèrent comme leur bassin de vie.

Ce désir de fusion est le fruit d'un travail commun entre deux municipalités qui partagent le même nom mais sont séparées par le Rhône, qui matérialise la frontière entre les départements. Une fusion permettrait aux deux communes d'être plus efficaces sur les plans économique et social et de mutualiser leurs compétences en vue de maintenir un service public de qualité et de proximité au service des habitants. De plus, en fusionnant, les deux communes ne subiraient plus la baisse des dotations.

Les élus locaux, massivement favorables à ce projet, rappellent aussi qu'à l'origine, Seyssel n'était qu'une seule et même commune. Au-delà de l'identité de nom, il faut savoir qu'entre le deuxième siècle avant Jésus-Christ et la création des départements, les deux communes n'ont été séparées que pendant une période de soixante-dix ans.

S'agissant de la vie locale et culturelle, des liens multiples existent déjà entre ces deux communes, que ce soit sur le plan associatif, festif – elles partagent de nombreuses fêtes et commémorations –, commercial ou artisanal. De même, en ce qui concerne les échanges commerciaux, les services publics ou le secteur scolaire, on a d'ores et déjà procédé à des mutualisations.

Il faut enfin savoir qu'il existe un bassin de vie commun, ainsi qu'une appellation d'origine contrôlée pour les vins de Seyssel, appellation qui se rattache aux vins de Savoie.

Mme la présidente. Merci, chère collègue.

Mme Virginie Duby-Muller. L'attente des élus locaux est très forte sur ce point. Ils espèrent que le rattachement sera effectif dès les élections municipales de mars 2020. Je

compte donc sur vous, monsieur le ministre, madame la rapporteure, pour que le texte de cet amendement soit intégré au texte de loi.

Mme la présidente. La parole est à M. Raphaël Gérard, pour soutenir l'amendement n° 45.

M. Raphaël Gérard. Cet amendement vise à rétablir l'article 12 dans sa rédaction issue du Sénat.

Cet article est issu d'un amendement qui avait été déposé par les sénateurs de Charente-Maritime Daniel Laurent et Bernard Lalande et qui visait à résoudre une situation de blocage comparable à celle que vient de décrire Mme Duby-Muller. En effet, depuis plusieurs années, les communes d'Archiac, en Charente-Maritime, et de Saint-Palais-du-Né, en Charente, préparent une fusion en vue de créer une commune nouvelle. Ce projet a donné lieu à une délibération des deux conseils municipaux concernés et à une concertation avec les habitants – j'ai moi-même participé à la dernière réunion publique organisée par les deux communes. Le conseil départemental de Charente-Maritime a émis un avis favorable – je ne vous ferai pas l'affront de vous rappeler qui en est le président, mais il est certain que sa parole a un certain poids.

Or nous sommes confrontés à une situation de blocage imputable à la position du conseil départemental de Charente, qui refuse de modifier les frontières départementales. Le seul recours qui s'offre à nous est de passer par la loi pour trancher ce différend entre le département et les deux communes concernées. Il faut savoir que Saint-Palais-du-Né est une commune située au croisement de trois EPCI, celui des 4B Sud Charente, auquel elle est reliée, celui, limitrophe, du Grand Cognac, auquel elle pourrait tout aussi bien être rattachée, et celui de la Haute Saintonge, dont dépend Archiac.

On ne peut reporter indéfiniment la résolution de ce problème qui se pose depuis nombre d'années. Manifestement, le cas de Saint-Palais-du-Né et d'Archiac n'est pas isolé. Il faut donc trouver un moyen de débloquent la situation.

Mme la présidente. Merci, cher collègue.

M. Raphaël Gérard. On dit que l'on veut respecter les maires et donner plus de poids aux décisions des élus de proximité : il conviendrait maintenant de passer de la parole aux actes.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission sur ces deux amendements ?

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. Une commune nouvelle se crée sur la base du volontariat et de l'entente des communes concernées. L'accord des deux départements est nécessaire. En l'absence d'accord, le pouvoir de décision est en effet transféré au législateur.

Or nous sommes actuellement dans une période pré-électorale. Par conséquent, depuis le 31 décembre et jusqu'au deuxième semestre de l'année 2020, nous ne sommes pas en mesure de créer des communes nouvelles. D'autre part, à l'occasion des élections municipales apparaîtront peut-être des candidats et des élus qui n'auront pas participé à cette création de communes nouvelles et qui n'y seront peut-être pas favorables.

Pour ces différentes raisons, déjà évoquées en commission des lois, nous ne souhaitons pas prendre aujourd'hui de décision concernant le regroupement de ces communes. Avis défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Sébastien Lecornu, ministre. Je serai concis, mais aussi clair que possible, car il s'agit d'une question importante.

Mme Duby-Muller, si vous évoquez ce problème ce soir, c'est parce qu'aucun accord entre les deux conseils départementaux n'a été trouvé. Si les élus locaux avaient été d'accord, le législateur n'aurait pas eu connaissance de cette question, qui aurait été réglée par la voie habituelle.

Depuis le début de la discussion, nous nous sommes dit que nous avions le devoir de procéder à un vote conforme avec le Sénat, tout simplement parce que l'article 1^{er} de la proposition de loi doit rapidement trouver une application juridique pour toutes les communes nouvelles concernées par les élections municipales de mars 2020.

Je n'ignore pas que ces questions recouvrent des enjeux de compétition territoriale, et qu'elles n'opposent pas différents groupes politiques. Si les décisions que vous soutenez étaient prises ce soir, un sénateur ou même un député d'un département voisin pourrait dire qu'il n'est pas d'accord.

M. Thomas Mesnier. Tout à fait !

M. Sébastien Lecornu, ministre. Je vous propose donc, madame Duby-Muller, monsieur Gérard, de retirer ces amendements. Dans le cadre du projet de loi « Engagement et proximité », que je présenterai au Conseil des ministres la semaine prochaine, je recenserai en amont, si vous en êtes d'accord, l'ensemble des problèmes de ce type qui se posent sur l'ensemble du territoire national – et pas seulement dans vos départements. J'en tirerai un amendement gouvernemental que nous déposerons longtemps à l'avance, ce qui permettra aux députés comme aux sénateurs d'en connaître le contenu dès l'examen du texte en commission, et à ceux qui représentent les départements concernés d'être présents dans l'hémicycle. Chacun pourra ainsi s'exprimer dans le cadre de la discussion du projet de loi. Je ne veux pas qu'à la suite d'une décision prise nuitamment, un député ou un sénateur de l'Ain ou de Charente – pour ne citer que ces deux exemples – vienne ralentir l'adoption de cette proposition de loi pour une question qui est certes importante, mais locale.

Je vous demande donc instamment de retirer vos amendements, afin que nous puissions traiter ces questions dans le cadre d'une procédure plus lisible et plus transparente, à l'occasion de l'examen du projet de loi à venir. Ce sera bien le cas, je vous en donne ma parole – ce sera consigné au *Journal officiel*.

Mme la présidente. La parole est à Mme Olga Givernet.

Mme Olga Givernet. Je reconnais, pour en avoir discuté longuement avec les élus et les habitants, l'intérêt du bassin de vie né de la fusion des deux Seyssel – Ain et Haute-Savoie –, ainsi que l'intérêt d'un travail commun. Toutefois, comme le rappelait M. le ministre, le département a voté à l'unanimité contre le rattachement à la Haute-Savoie. Or ce type de fusion suppose une volonté partagée, car elle exige un redécoupage départemental.

Nous devons donc, pour le bien-être même des habitants, remettre ce projet à plat et en analyser les conséquences administratives. Les deux communes concernées, je le rappelle, font partie de la même communauté de communes, lesquelles peuvent être à cheval sur deux départements, ce qui simplifie grandement les choses.

Mme la présidente. La parole est à M. Paul Molac.

M. Paul Molac. Ayant déposé un amendement du même tonneau – si je puis dire –, qui a été recalé au titre de l'article 40 de la Constitution, j'étais prêt à soutenir les deux amendements en discussion. Vous m'excusez, cher collègue Gérard, si, entre Aunis et Saintonge, je suis un peu moins au fait de la géographie, mais je vois en revanche très bien où se trouve Seyssel. D'ailleurs, à Seyssel, dans l'Ain, on produit un vin qui est issu de la roussette et qui est bel et bien réputé comme étant de Savoie. (*Sourires.*)

M. Sébastien Lecornu, ministre. Tant qu'on y est, je propose une fusion avec Morteau! (*Sourires.*)

M. Paul Molac. La France est un très beau pays. Le seul problème, c'est que les Parisiens ne le savent pas; les autres Français, eux, le savent.

Après avoir entendu M. le ministre, je m'en remettrai néanmoins à la position des auteurs de ces amendements.

Mme la présidente. La parole est à Mme Virginie Duby-Muller.

Mme Virginie Duby-Muller. Je découvre avec stupéfaction le double discours de Mme Givernet, qui, lors des cérémonies de vœux, devant les Seysselans, se déclare publiquement favorable à cette fusion, mais qui, une fois que nous entrons dans le vif du sujet, préfère y renoncer! (*Exclamations sur plusieurs bancs du groupe LaREM.*)

M. Rémy Rebeyrotte. Voilà qui élève le niveau!

Mme Virginie Duby-Muller. Vous avez rappelé, monsieur le ministre, les termes de l'article L. 2113-4 du code général des collectivités territoriales. J'accepte donc de retirer mon amendement et de vous faire confiance, tout en vous en remerciant pour cette ouverture. Ce projet de fusion répond à une très forte attente locale, les deux communes, précédemment intégrées au sein d'une même communauté de communes, l'étant désormais dans celle, plus grande, d'Usses et Rhône.

Je vous fais donc confiance, disais-je, pour intégrer les dispositions proposées dans le futur projet de loi « Engagement et proximité ». Nous resterons vigilants sur la possibilité ainsi ouverte, pour le cas où un département s'oppose à une fusion souhaitée par deux communes dont les limites territoriales excèdent les siennes.

(*L'amendement n° 1 est retiré.*)

Mme la présidente. Votre amendement est-il maintenu ou retiré, monsieur Gérard?

M. Raphaël Gérard. Je le retire également mais vous fais confiance, monsieur le ministre, pour associer les parlementaires à ce dossier, que suit également de près ma collègue Sandra Marsaud, députée de la circonscription charentaise concernée. Nous devons en effet trouver une

solution car, si nous ne parlons ce soir que de deux cas, il en existe – ou en existera dans les années à venir – beaucoup d'autres.

(*L'amendement n° 45 est retiré.*)(*M. Rémy Rebeyrotte applaudit.*)

Après l'article 12

Mme la présidente. Je suis saisie de plusieurs amendements portant article additionnel après l'article 12.

J'appelle les deux amendements n°s 59 et 60, qui peuvent faire l'objet d'une présentation groupée.

La parole est à Mme Danielle Brulebois, pour les soutenir.

Mme Danielle Brulebois. Il s'agit de deux amendements d'appel. Il est dommage que certains effets de la fusion de communes en une commune nouvelle, qui est souvent un succès, irritent les habitants. L'un d'eux, dont traite l'amendement n° 59, a trait au code postal.

Dans la nouvelle commune peuvent coexister plusieurs codes postaux, ce qui est source de confusions et de difficultés. Si l'on veut favoriser l'adhésion des habitants des communes membres à la commune nouvelle, il est important de donner à celle-ci une identité et d'édicter des règles communes.

La raison invoquée par La Poste est que certaines des rues des différentes communes membres peuvent avoir le même nom. Outre que ces cas sont rares, il est, aux dires des maires, il est bien plus facile de changer le nom d'une rue, qui ne concerne qu'un nombre limité d'habitants, que le code postal, qui concerne la totalité des habitants de la commune nouvelle.

L'amendement n° 60 concerne une autre source d'irritation pour les habitants. Les communes nouvelles de petite taille ne sont pas toujours rattachées au même canton, ce qui crée des incompréhensions chez nos concitoyens, qui, bien qu'habitants de la même commune, n'ont pas tous le même conseiller départemental et n'appartiennent pas tous au même canton.

Il faut faire en sorte de lever tout ce qui est susceptible de freiner la création de communes nouvelles, dès lors que nous voulons l'encourager.

À cette fin, monsieur le ministre, je propose d'unifier le code postal des communes membres de la commune nouvelle et de rattacher à un même canton, par arrêté du préfet après consultation du conseil départemental, les communes membres d'une commune nouvelle de moins de 3 500 habitants.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission sur ces deux amendements?

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. L'amendement n° 59 ne me semble pas du domaine de la loi: c'est à La Poste de décider.

Sur le fond, comme vous le dites vous-même, attribuer le même code postal à l'ensemble des communes fusionnées conduirait à des difficultés d'adressage en cas de noms de rues identiques – ce qui se produit déjà. Et je ne crois pas que

changer les noms de rue soit la meilleure chose à faire en cas de fusion de communes : les habitants ont, au contraire, besoin de repères stables. L'avis est donc défavorable.

Quant à l'amendement n° 60, relatif aux communes de moins de 3 500 habitants, il est satisfait par l'article L. 3113-2 du code général des collectivités territoriales, qui dispose : « Est entièrement comprise dans le même canton toute commune de moins de 3 500 habitants. » Demande de retrait, donc ; à défaut, l'avis de la commission serait défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Sébastien Lecornu, ministre. Ces deux amendements sont d'appel, je l'ai bien compris. L'amendement n° 59, en particulier, vise à sensibiliser La Poste. S'il était adopté et que deux communes fusionnées dans une commune nouvelle avaient toutes deux une « Place de la Mairie » et une « Rue Grande » – pour être original –, leurs élus seraient obligés de les débaptiser. Cela n'est clairement pas du niveau législatif. Que l'on invite La Poste à se mettre plus à la portée des élus locaux, pour les noms de rue, dans le cadre des communes nouvelles, je ne puis qu'y souscrire, mais je demande le retrait de l'amendement.

Comme Mme la rapporteure l'a indiqué, l'amendement n° 60, lui, est satisfait. Le recours au décret en Conseil d'État, je le rappelle, a du bon par rapport à l'arrêté préfectoral, car toute modification des périmètres cantonaux modifie aussi la circonscription électorale. Au regard de certains aspects, le décret en Conseil d'État est plus protecteur. Demande de retrait également. À défaut, l'avis du Gouvernement serait défavorable sur les deux amendements.

(Les amendements n° 59 et 60 sont retirés.)

Mme la présidente. Sur l'amendement n° 21 à venir, je suis saisie par le groupe Les Républicains d'une demande de scrutin public.

Le scrutin est annoncé dans l'enceinte de l'Assemblée nationale.

Sur l'ensemble de la proposition de loi, je suis saisie par le groupe La République en marche d'une demande de scrutin public.

Le scrutin est annoncé dans l'enceinte de l'Assemblée nationale.

L'amendement n° 15 de Mme Barbara Bessot Ballot est défendu.

(L'amendement n° 15, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie de deux amendements, n° 21 et 44, pouvant être soumis à une discussion commune.

La parole est à M. Arnaud Viala, pour soutenir l'amendement n° 21.

M. Arnaud Viala. Cet amendement est celui dont j'appelais de mes vœux l'adoption dès la discussion générale. Il tend à demander au Gouvernement la remise d'un rapport sur la mise en œuvre de l'article 4, relatif aux communes-communautés. Nous pourrions ainsi avoir une évaluation précise de l'impact de cet objet juridique nouveau dans le paysage administratif français.

En commission, nous avons débattu des contours d'un tel rapport et de son délai de remise, eu égard au recul nécessaire à son élaboration. Je vous le redis de façon aussi explicite que lors de la discussion générale, monsieur le ministre : votre position sur cet amendement conditionnera celle du groupe Les Républicains sur l'ensemble de la proposition de loi, où subsistent, au terme de cette soirée, beaucoup de zones d'ombre et d'angles morts, notamment s'agissant de la commune-communauté.

Mme la présidente. Sur l'amendement n° 44, je suis saisie par le groupe Les Républicains d'une demande de scrutin public.

Le scrutin est annoncé dans l'enceinte de l'Assemblée nationale.

La parole est à Mme Véronique Louwagie, pour soutenir cet amendement.

Mme Véronique Louwagie. Cet amendement a le même objet que celui de M. Viala.

Nous avons exprimé un certain nombre d'inquiétudes, ou en tout cas d'interrogations, sur cette nouvelle entité qu'est la commune-communauté. Nous aurons d'ailleurs l'occasion d'y revenir dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020, pour en fixer certains contours et en déterminer l'impact financier.

Notre assemblée doit aussi disposer d'évaluations sur certains des dispositifs qu'elle adopte : c'est l'objet du rapport ici demandé au Gouvernement. Ce rapport alimentera notre réflexion sur le dispositif et, le cas échéant, nous permettra de l'améliorer.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission sur ces deux amendements ?

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. Indépendamment de la condition énoncée par M. Viala, j'émet un avis favorable sur sa demande de rapport, compte tenu du délai prévu, quatre ans, qui me paraît suffisant pour analyser les points importants et dresser un bilan de la création des communes-communautés.

Quant à l'amendement de Mme Louwagie, légèrement différent, j'en suggère le retrait. À défaut, l'avis serait défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Sébastien Lecornu, ministre. Le délai de quatre ans me semble tout à fait pertinent. L'avis est donc favorable sur l'amendement n° 21 de M. Viala.

Je suggère en revanche le retrait de l'amendement de Mme Louwagie, qui ne vise que deux alinéas de l'article concerné, au bénéfice de celui de M. Viala, d'ailleurs cosigné par tous les autres membres du groupe Les Républicains.

Mme la présidente. La parole est à Mme Véronique Louwagie.

Mme Véronique Louwagie. Je retire mon amendement, au bénéfice de celui de M. Viala.

(L'amendement n° 44 est retiré.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 21.
(*Il est procédé au scrutin.*)

Mme la présidente. Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants	65
Nombre de suffrages exprimés	64
Majorité absolue	33
Pour l'adoption	64
contre	0

(*L'amendement n° 21 est adopté.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Marie-Noëlle Battistel, pour soutenir l'amendement n° 17.

Mme Marie-Noëlle Battistel. J'espère que vous réserverez à notre amendement un accueil tout aussi favorable qu'à celui qui vient d'être adopté. En effet, cet amendement tend lui aussi à demander au Gouvernement de remettre un rapport recensant le nombre de communes-communautés, détaillant leur situation géographique, démographique et financière et analysant les raisons pour lesquelles la décision a été prise de ne pas les rattacher à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ce rapport, qui devra être remis avant le 31 mars 2023, proposera également des pistes d'amélioration du régime de la commune-communauté à partir des créations qui auront eu lieu en 2021 et en 2022.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Nicole Dubré-Chirat, rapporteure. Avis défavorable : nous venons d'adopter un dispositif qui prévoit la remise d'un rapport comportant les mêmes éléments que ceux que vous demandez.

Mme Marie-Noëlle Battistel. Ce ne sont pas les mêmes : si c'était le cas, l'amendement serait tombé.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Sébastien Lecornu, ministre. Voilà tout le charme des écritures d'amendement : si le rapport que l'Assemblée vient de demander au Gouvernement est bien fait – il faudra veiller à ce que la commande initiale soit bien respectée –, ce que Mme Battistel vient de proposer se rapproche de ce que M. Arnaud Viala a réclamé et obtenu, et nous nous situons dans des délais équivalents à quelques mois près.

Même si ces amendements n'ont pas été considérés comme identiques, je pense que, quelle que soit l'approche retenue, technique, financière ou politique, le vôtre est satisfait par l'adoption du précédent.

Mme la présidente. Madame Battistel, maintenez-vous votre amendement ?

Mme Marie-Noëlle Battistel. Nous allons le retirer. Je reconnais que nous étions étonnés qu'il ne soit pas en discussion commune avec les amendements précédents.

M. Sébastien Lecornu, ministre. Moi aussi !

Mme Marie-Noëlle Battistel. En tout état de cause, nous veillerons à ce que les éléments que nous souhaitons voir dans ce document y figurent bien.

(*L'amendement n° 17 est retiré.*)

Mme la présidente. Nous avons terminé l'examen des amendements.

EXPLICATIONS DE VOTE

Mme la présidente. Dans les explications de vote, la parole est à M. Joaquim Pueyo.

M. Joaquim Pueyo. Rassurez-vous, je ne serai pas long. Le groupe Socialistes et apparentés votera pour une proposition de loi qui tient compte des retours d'expérience du terrain et permet d'assouplir le cadre juridique des communes nouvelles. J'exprime un petit regret s'agissant du volet financier et fiscal, mais, comme cela a été dit à juste titre, il sera traité ultérieurement. Nous voterons en faveur de ce texte. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SOC et sur plusieurs bancs du groupe LaREM.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Rémy Rebeyrotte.

M. Rémy Rebeyrotte. Bien sûr, le groupe La République en marche votera pour la proposition de loi. Nous tenons à féliciter chaleureusement Mme Françoise Gatel...

Mme la présidente. Qui suit nos travaux depuis les tribunes !

M. Rémy Rebeyrotte. ...pour son initiative. (*Applaudissements sur de nombreux bancs.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Arnaud Viala.

M. Arnaud Viala. Conformément à ce que le groupe Les Républicains a dit tout au long de la soirée, il votera pour le texte. Je tiens à remercier le ministre pour l'ambiance qui a régné ce soir. (*M. Patrice Verchère applaudit.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Stéphane Baudu.

M. Stéphane Baudu. Sans surprise, après tout ce nous avons dit et ce qui a pu être débattu, je confirme que le groupe du Mouvement démocrate et apparentés votera avec plaisir et joie en faveur de cette belle proposition de loi.

Mme la présidente. La parole est à M. Philippe Vigier.

M. Philippe Vigier. Le groupe Libertés et territoires votera lui aussi pour la proposition de loi. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe LaREM.*)

En effet, certaines des dispositions qu'il contient pourront modifier la vie des communes nouvelles, lesquelles bénéficieront de plus de souplesse.

Une petite chose, toutefois. (« *Oh!* » *sur plusieurs bancs du groupe LaREM.*) Ne vous plaignez pas avant que je me sois exprimé, chers collègues !

On verra sur la durée ce que sont les communes-communautés,...

Mme Véronique Louwagie. Nous aurons un rapport pour cela !

M. Philippe Vigier. ...et l'on regardera si elles n'ont pas été uniquement « défensives ». Cela apportera un éclairage intéressant pour l'avenir. Ne restons pas entre riches ; il faut partager les richesses !

VOTE SUR L'ENSEMBLE

Mme la présidente. Je mets aux voix l'ensemble de la proposition de loi.

(Il est procédé au scrutin.)

Mme la présidente. Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants	66
Nombre de suffrages exprimés	65
Majorité absolue	33
Pour l'adoption	64
contre	1

(La proposition de loi est adoptée.) (Applaudissements sur de nombreux bancs.)

2

ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SÉANCE

Mme la présidente. Prochaine séance, ce matin, à neuf heures trente :

Débat d'orientation des finances publiques pour 2020 ;

Discussion de la proposition de loi visant à faciliter la gestion et la sortie de l'indivision successorale et l'exploitation d'un aérodrome en Polynésie française.

La séance est levée.

(La séance est levée, le jeudi 11 juillet 2019, à zéro heure trente-cinq.)

*Le Directeur du service du compte rendu de
la séance de l'Assemblée nationale*

SERGE EZDRA